

# Interesseorganisasjoner og stat:

*YS-Stats mulighet for medvirkning når beslutninger fattes i det norske sentrale administrative politiske system.*

Hovedoppgave ved Institutt for Statsvitenskap



av Cathrine Frogh

UNIVERSITETET I OSLO

August 2005

## Forord

Fra jeg begynte å studere statsvitenskap har aktører og påvirkningskanaler utenfor den demokratisk, numeriske kanal vekket interesse. Når hovedoppgaven skulle skrives var det derfor naturlig å velge et tema som gav meg mulighet til å studere disse strukturene mer inngående. Makt- og innflytelsesrelasjonen mellom interesseorganisasjoner og stat var sterkt i søkelyset på 70- og 80- tallet, i forbindelse med datidens maktutredning. Siden den gang har ikke temaet fått samme oppmerksomhet, med unntak av Trond Nordbys omfattende bidrag til forståelse av forholdet mellom stat og organisasjon i et korporativt lys.

Selv om oppgaveskrivingen har budt på utfordringer har den mest av alt vært lystbetont og utrolig lærerik. Å få lov til å se, fra innsiden, hvordan en organisasjon arbeider for å fremme sine interesser overfor offentlige myndigheter har vært informativt og engasjerende. En stor takk går derfor til leder av YS-S Tore Eugen Kvalheim som villig stilte YS-S til disposisjon for studier. Ingunn Bråten, min kontaktperson, og rådgiver i YS-S, fortjener en særlig takk for den tid og de ressurser hun har brukt på å lete i arkiver, årsberetninger og notater, på å formidle intervjuobjekter, kopiere materiale og ikke minst på bekymring og engasjement. Din hjelp har vært uvurderlig. Studien hadde heller ikke vært mulig å gjennomføre uten informanter. Takk for den entusiasmen og den interesse dere utviste, og for at dere villig stilte opp. Veilederen min, Tom Christensen, fortjener også en takk for at han brakte YS-S på banen og for nyttige og strukturerte innspill i skriveprosessen. Videre vil jeg takke familien min for støtte, oppmuntring og hjelp med barnepass. Til slutt fortjener Rune en stor takk for å ha stått støtt ved min side, for evig optimisme, inspirasjon og muntrasjon gjennom en lang og til tider krevende studietid.

Kongsberg august 2005

Cathrine Frogh

# Innholdsfortegnelse:

<b>1. INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 TEMA .....</b>	<b>1</b>
1.1.1 INTERESSEHEVDING OG BESLUTNINGSKAPASITET .....	1
1.1.2 OPPGAVENS FOKUS .....	3
1.1.3 PROBLEMSTILLINGEN.....	5
1.1.4 HVORFOR STUDERE YS-S OG DENNES MEDVIRKNINGSMULIGHETER? .....	6
<b>1.2 YS OG ORGANISASJONSLANDSKAPET.....</b>	<b>7</b>
1.2.1 ORGANISASJONSLANDSKAPET .....	7
1.2.2 KORT OM YS OG DENS OPPBYGNING .....	9
1.2.3 YS – STATLIG SEKTOR .....	10
<b>1.3 OPPGAVENS GANG .....</b>	<b>11</b>
1.3.1 DISPOSISJON .....	11
<b>2. TEORI OG METODE.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 DEN TEORETISKE RAMMEN.....</b>	<b>12</b>
2.1.1 INNLEDNING .....	12
2.1.2 ORGANISERING AV BESLUTNINGSPROSESSEN - DE "FIRE STRØMMENE" .....	13
<b>2.2 EN INSTRUMENTELL TILNÆRMING .....</b>	<b>14</b>
2.2.1 UTGANGSPUNKTET: FORMELL NORMATIV STRUKTUR .....	15
2.2.2 HIERARKI .....	16
2.2.3 FORHANDLINGS- OG KONSULTASJONSORGANISASJON.....	19
<b>2.3 EN INSTITUSJONELL TILNÆRMING .....</b>	<b>21</b>
2.3.1 INNLEDNING .....	21
2.3.2 KULTURPERSPEKTIVET .....	22
2.3.3 PERSPEKTIVENE SETT I SAMMENHENG.....	24
<b>2.4 TO ORGANISERINGSFORMER I FORHOLDET STAT OG ORGANISASJON.....</b>	<b>25</b>
2.4.1 KORPORATISME.....	25
2.4.2 SEGMENTERINGSTESEN.....	27
<b>2.5 ENDRINGSTREKK I FORHOLDET STAT OG ORGANISASJON .....</b>	<b>28</b>
2.5.1 AVSEGMENTERING OG DEKORPORATISERING ? .....	28
<b>2.6 KORPORATISME OG SEGMENTERING SETT I SAMMENHENG MED PERSPEKTIVENE.....</b>	<b>30</b>
2.6.1 HIERARKISKE TREKK .....	30
2.6.2 FORHANDLINGSTREKK.....	31
2.6.3 KULTURELLE TREKK .....	32
2.6.4 FORVENTNINGER OM FUNN .....	32
<b>2.7 OPPSUMMERING .....</b>	<b>35</b>
<b>2.8 METODOLOGISKE BETRAKNINGER .....</b>	<b>37</b>
2.8.1 INNLEDNING .....	37
2.8.2 KVALITATIV METODE.....	38
2.8.3 DESIGN: CASESTUDIE.....	39
2.8.4 DATAS VALIDITET OG RELIABILITET.....	40
2.8.5 DATAGRUNNLAGET.....	41
2.8.6 KILDENE.....	42

<b>3. EMPIRI.....</b>	<b>45</b>
<b>3.1 INNLEDNING .....</b>	<b>45</b>
3.1.1 DATAGRUNNLAGET.....	45
3.1.2 AVHENGIGHET, INTERESSER OG KOMPETANSE.....	45
<b>3.2 TARIFFOPPGJØRENE 1994, 1998 OG 2000 .....</b>	<b>47</b>
3.2.1 DE FORMELLE RAMMENE .....	47
3.2.2 KRAVET.....	49
3.2.3 UTVALGSORDNINGEN .....	50
3.2.4 UFORMELLE KONTAKTER.....	55
3.2.5 FORHANDLINGENE .....	59
3.2.6 BETYDNINGEN AV FORMELL OG UFORMELL KONTAKT.....	61
3.2.7 ENDRINGSTREKK.....	61
<b>3.3 OMSTILLING.....</b>	<b>63</b>
3.3.1 BAKGRUNN OG RAMMER.....	63
3.3.2 OMSTILLINGSARBEIDET I 1993-95, 1996-98 OG 1999-02 .....	63
3.3.3 AVHENGIGHET, INTERESSER OG KOMPETANSE.....	65
3.3.4 UTVALGSORDNINGER.....	67
3.3.5 UFORMELLE KONTAKTER.....	73
3.3.6 BETYDNINGEN AV FORMELL OG UFORMELL KONTAKT.....	76
3.3.7 ENDRINGSTREKK.....	77
<b>3.4 OMSTILLING OG TARIFF.....</b>	<b>78</b>
3.4.1 SAMMENHENGEN MELLOM DE TO SAKSOMRÅDENE .....	78
<b>3.5 OPPSUMMERING .....</b>	<b>79</b>
<b>4. ANALYSE .....</b>	<b>82</b>
<b>4.1 INNLEDNING .....</b>	<b>82</b>
4.1.1 DISPOSISJON .....	82
4.1.2 KONTAKTFORMENE.....	82
<b>4.2 TREKK VED ORGANISASJONSFORMENE PÅ TARIFFOMRÅDET .....</b>	<b>83</b>
4.2.1 UTVALGSORDNINGEN .....	83
4.2.2 FORHANDLINGENE .....	91
4.2.3 UFORMELLE KONTAKTER.....	95
4.2.4 ENDRINGSTREKK.....	99
<b>4.3 TREKK VED ORGANSASJONSFORMENE I OMSTILLINGSARBEIDET.....</b>	<b>102</b>
4.3.1 UTVALGSORDNINGEN .....	102
4.3.2 UFORMELLE KONTAKTER.....	105
4.3.3 ENDRINGSTREKK.....	108
<b>4.4 OMSTILLING OG TARIFF SETT I SAMMENHENG .....</b>	<b>110</b>
4.4.1 VARIASJONER I BETINGELSENE FOR INNFLYTELSE .....	110
<b>5. AVSLUTNING .....</b>	<b>112</b>
<b>5.1 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....</b>	<b>112</b>
5.1.1 OPPSUMMERING .....	112
5.1.2 KONKLUSJON .....	116
<b>KILDELISTE .....</b>	<b>119</b>

---

# 1. Innledning

## 1.1 Tema

### 1.1.1 Interessehevding og beslutningskapasitet

Et viktig problem i demokratisk-politisk teori er spenningen mellom dimensjonene interessehevding og beslutningskapasitet (Christensen 1983). Den første dimensjonen omhandler samfunnsmedlemmenes effektivitet i forhold til å hevde interesser og å kontrollere beslutninger som fattes i det politiske system. Interesseartikulering, interesseavveining og direkte deltagelse i offentlige politiske beslutningsprosesser er viktige stikkord (Olsen 1978). Den andre dimensjonen befatter seg med det politiske systems evne til å fatte bindende beslutninger på vegne av samfunnet. Maksimering av interessehevding krever økt deltakelses rett for borgerne. Dette betyr at representasjonsstrukturene mellom de som styrer og de som blir styrt må utvides. På denne måten får flere deltakere og flere saker tilgang til offentlige beslutninger. En slik utvidelse kan imidlertid gjøre det vanskelig å treffe bindende beslutninger på vegne av kollektivet. Hvis på den annen side beslutningskapasiteten maksimeres, vil det føre til at beslutningsprosesser lukkes og at deltakelsesrettigheter og handlingsalternativer innskrenkes (Christensen 1983:17).

Problematikken rundt ”interessehevding” og ”beslutningskapasitet” preger også relasjonen mellom interesseorganisasjoner og stat (Nordby 1994). Her finner vi imidlertid spenningen mellom dimensjonene både innad i den enkelte organisasjon og utad i forholdet til de offentlige myndigheter. Innad betegner Christensen (1983:18) dette som en avveining mellom ytre effektivitet og indre demokrati. Det er denne indre avveiningen som preger interessehevdingen utad og dermed er en premissleverandør for beslutningskapasiteten i det politiske system.

Tidligere studier av interesseorganisasjoner kan grovt deles inn i fire kategorier (Christensen 1983). For det første har vi litteratur som omhandler

organisasjoners indre liv. Her har det vært rettet fokus mot demokrati, belønningssystem og lederskap (Wilson 1973, Lipset m.fl.1979) For det andre har vi studier av organisasjonssamfunnets struktur. Her har interesseorganisasjonens fremvekst, antall ulike typer organisasjoner, ressurser, tjenestetilbud til medlemmene, kontakt med andre organisasjoner, myndigheter og internasjonale organisasjoner stått sentralt (Brautaset, 1973, Moren m.fl.1976, Kvavik 1976) For det tredje finnes det studier av organisasjonenes kontakt med offentlige myndigheter. Noen av disse studiene ser på forholdet mellom en organisasjons ressurser og fokus, bredde og hyppighet i kontakt med forvaltningen. De fleste konsentrerer seg imidlertid om en bestemt organisasjonsform som remiss- eller utvalgssystemet for å beskrive deltakelsen i denne (Moren 1974). Den fjerde og siste typen studier setter fokus på organisasjonsformene i forholdet mellom organisasjoner og offentlige myndigheter. Disse studiene bygger på et organisasjonsteoretisk perspektiv i studiet av offentlig politikk. Her utgjør et viktig poeng at innholdet i den offentlige politikk må knyttes til kopling og utvelgelse av deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter (Egeberg m.fl. 1978, Olsen 1978, Christensen og Egeberg 1979, Egeberg 1981).

Mye av den forskningen som er blitt gjennomført på interesseorganisasjoner og deres interessehevding i det norske politiske system, skjedde innenfor rammene av forrige maktutredning. I denne sammenheng ble begreper som korporatisme og segmentering vektlagt for å beskrive organiseringen mellom stat og interesseorganisasjon. I artikkelen "Folkestyre, byråkrati og korporativisme" som la grunnlag for senere arbeider, presenterte Johan P. Olsen (1978) fire forestillinger om det politisk administrative styringssystem. En av disse modellene var forestillingen om de sterke organisasjoners stat. I samme bok lanserte Egeberg, Olsen og Sætren (1978) tesen om den segmenterte stat. Det var en forestilling om at sentrale skillelinjer i mange saker ikke følger institusjonsgrensene, men at de ofte går gjennom og på tvers av de enkelte institusjonene. Det politiske systemet arter seg da som et knippe av beslutningsarenaer (segmenter) organisert rundt forskjellige saksområder (Østerud m.fl.1997). Opphavsmennene bak begrepene pekte på at graden av segmentering kunne variere mellom ulike saker og samfunnsområder. Landbruket ble fremholdt som kroneksempelen på et segment, der medlemmene

fastsatte politikken uten nevneverdig innblanding utenfra (Rommetvedt 2002:11). Tesen om den segmenterte stat er for ettertiden blitt stående, til tross for at artikkelforfatterne den gang fremla den som et perspektiv på forståelsen av forholdet mellom interesseorganisasjon og stat og ikke testet den empirisk.

I de senere år er det imidlertid skjedd visse endringer i relasjonene mellom myndigheter og organisasjoner. Eksempler på dette er blant annet at interesseorganisasjonenes kontakt med forvaltningen generelt har vært synkende over de siste år (Christensen og Egeberg 1997), at antallet faste utvalg har gått ned (Nordby 1996) og at bruken av lobbyvirksomhet har økt på bekostning av det korporative systemet (NOU 2003: 19). På denne måten har forståelsen av det norske politiske samfunn som korporativt og segmentert blitt utfordret. Således har begrepet avsegmentering blitt lansert (Rommetvedt 2002). Helland (2000) og Rommetvedt (2002) har vært pådrivere i å hevde at tidligere brukte begreper må skiftes ut og at lobbyvirksomhet må få en mer sentral plass når vi nå søker å beskrive myndighetskontakten.

### **1.1.2 Oppgavens fokus**

Temaet for oppgaven er i vid forstand interessehevding. Det overordnede spørsmålet som vekker nysgjerrighet, er hvilke muligheter for medvirkning en interesseorganisasjon besitter i den politiske beslutningsprosessen i dagens Norge, nærmere avgrenset til det sentrale politiske administrative system. For å kunne belyse temaet, har jeg valgt å ta for meg en konkret interesseorganisasjon, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund Statlig sektor<sup>1</sup> og dennes forutsetninger for innflytelse. For å begrense datamaterialet har jeg tatt for meg organisasjonens arbeid med utvalgte tariffoppgjør og omstillingssaker i en tidsperiode fra 1993 – 2002. Fokus for studien ligger på selve beslutningsprosessen. Beslutningsprosessen kan imidlertid ikke forstås løsrevet, den må plasseres i en kontekst. Det er dermed flere begreper som må gjøres rede for og føres sammen.

---

<sup>1</sup> Heretter vil organisasjonen omtales som YS-S

Det første begrepet er segmentering. Dette sier noe om organiseringen av ulike samfunns- eller saksområder på tvers av institusjonsgrenser. For å kunne si noe om strukturene innenfor et slikt saksområde, vil jeg ta utgangspunkt i segmenteringstesen (Egeberg m.fl. 1978). Det neste begrepet er korporatisme. Korporatismebegrepet er et nyttigredskap for å se på hvilke former for kontakt som eksisterer mellom offentlige myndigheter og interesseorganisasjoner. Disse representerer en ramme som beslutningsprosessen foregår innenfor. Kontaktformene mellom private interesser og offentlig sektor kan ha form som utvalg, forhandling, råd eller styrer. Korporatisme sier således noe om selve samhandlingen mellom interesseorganisasjon og stat, mens segmentering forteller noe om hvordan samfunnsområder eller saksområder på tvers av institusjonelle linjer er organisert i ulike beslutningsarenaer.

Det siste begrepet er beslutningsprosess. Egeberg (1981:12-13) identifiserer beslutningsprosessen som bestående av fire grunnelementer. Han gir disse benevnelsen "strømmer". Beslutningsprosessen defineres gjennom en strøm av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere. Ved å kople sammen disse fire strømmene får vi det Egeberg kaller en organisasjon. Organisasjonens struktur kan igjen sies å bestå av en beslutningsstruktur som regulerer strømmen av deltakere, og en aksesstruktur som regulerer strømmen av problemer og løsninger til beslutningsmulighetene (March og Olsen 1976). Det er denne organiseringen som utgjør oppgavens kjernepunkt.

Den teoretiske rammen som omslutter beslutningsprosessen er organisasjonsteori, forankret i stasvitenskapen. Fremstillingen vil konsentrere oppmerksomheten rundt to instrumentelle og et institusjonelt perspektiv. Et viktig skille mellom instrumentell og institusjonell tilnærming er at det instrumentelle ser på organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne, mens det institusjonelle åpner for at organisasjonen har egne regler som gjør at de har en selvstendig påvirkning på beslutningsatferden. Det betyr at en organisasjon ikke uproblematisk vil tilpasse seg skiftende styringssignaler fra lederne (Christensen 2004:9).

Innenfor det instrumentelle perspektiv kan vi plassere en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. Sett fra et hierarkisk perspektiv er organisasjonene



underordnet staten og fellesinteressene. Kontroll og rasjonell kalkulasjon står sentralt. I et forhandlingsperspektiv avveies hensynet til stat og fellesinteresser gjennom interessehevding, kompromisser og forhandling, mellom aktører med delvis motstridende mål. Innenfor den institusjonelle tilnærmingen kan vi plassere kulturperspektivet og myteperspektivet. Kulturperspektivet representerer en forestilling om institusjonaliserte organisasjoner, der uformelle interne verdier og normer i organisasjonen står i fokus, mens myteperspektivet er forestillingen om de institusjonaliserte omgivelser, der betydninger av verdier og normer i organisasjonens omgivelser står i fokus (Christensen 2004:9). I denne sammenhengen skal vi kun konsentrere oss om kulturperspektivet i den institusjonelle tilnærmingen.

### 1.1.3 Problemstillingen

Studien har tre delmål. For det første ønsker jeg å se på hvilke organisasjonsformer som finnes mellom en interesseorganisasjon og offentlige myndigheter. Således er det de *organisatoriske rammene* beslutningsprosessen foregår innenfor, jeg ønsker å klarlegge (Olsen 1988:13). For det andre ønsker jeg å belyse og forklare hvorfor og hvordan trekk ved organisasjonsformen påvirker organisasjonens mulighet for medvirkning i beslutningsprosessen. For det tredje ønsker jeg å se om ulike saksområder gir ulike betingelser for innflytelse. Et viktig poeng er at undersøkelsen ikke har noen ambisjon om å måle organisasjonens faktiske innflytelse. Dette ville innebære at også YS-S sine motparter og medaktører måtte innlemmes i studien. Av ressursmessige hensyn har dette ikke vært mulig. Det er således YS-S sin egen oppfatning som legges til grunn når betingelser for innflytelse skal belyses.

Hovedvekten av tidligere forskning har lagt vekt på en instrumentell tilnærming, min hensikt er å undersøke om også et institusjonelt perspektiv kan bidra til å belyse interesseorganisasjonenes mulighet for medvirkning i den offentlige beslutningsprosess. Jeg ønsker ikke å sette de to perspektivene opp mot hverandre, men i stedet ta utgangspunkt i en instrumentell innfallsvinkel, for deretter å vurdere hva en institusjonell tilnærming kan tilføye. Mitt hovedanliggende er altså sammenkoblingen av aktører, løsninger, problem og beslutninger i selve

beslutningsprosessen. Denne koblingen vil ha en klar påvirkning på politikken innhold. Innholdsproblematikken faller imidlertid utenfor denne oppgavens rammer. Diskusjonen rundt effekter må således overlates til andre.

Oppgavens hovedproblemstilling er som følger;

**Hvilke muligheter for medvirkning har YS- Stat når beslutninger fattes i det norske sentrale administrative politiske system?**

Dette leder igjen frem til tre underproblemstillinger:

1. Hvilke organisasjonsformer finnes i relasjonen mellom YS-S og offentlige myndigheter i arbeidet med omstilling og tariff?
2. Hvordan kan trekk ved organisasjonsformene på omstillings- og tariffområdet påvirke YS-S mulighet for innflytelse?
3. Skaper de to saksområdene ulike betingelser for påvirkning?

**1.1.4 Hvorfor studere YS-S og dennes medvirkningsmuligheter?**

En viktig grunn til at organisasjoners medvirkningsmulighet i det norske politiske system er statsvitenskapelig interessant og relevant, er den senere tids debatt rundt endringen i forholdet mellom stat og organisasjon. Begrepene segmentering og korporatisme har fått konkurranse av lobbybegrepet. Dette skyldes økt samfunns- og problemkompleksitet. Ved at problemene er blitt flere og mer sammensatte og at antallet aktører har økt betraktelig, blir det vanskeligere å finne løsninger, men også vanskeligere å definere hvem de berørte partene er. I tillegg pekes det på at det offentlige myndighetsapparat har gjennomgått betydelige strukturelle endringer og at maktbalansen mellom storting og forvaltning er forskjøvet. Denne forståelsen innebærer at vi har beveget oss bort fra struktur og spesialisering mot pluralisering og anarki, hvor kjennetegnet er en fri strøm av deltakere, problemer og løsninger der adgangen til beslutningsmuligheter er åpen for alle. Spenningen mellom det etablerte og det "nye" begrepsapparatet, gjør det interessant å studere YS-S sin relasjon til offentlige myndigheter.

At YS-S er en arbeidstakerorganisasjon gjør den spesielt interessant. Dette er fordi arbeids- og næringslivsorganisasjonene alltid har stått i en særstilling i forhold til offentlige myndigheter. Arbeidslivsinteressen har vært velorganiserte og hatt et tett forhold til myndighetene. I følge sluttrapporten fra forrige maktutredning (NOU 2003:19) har ikke arbeidslivsorganisasjonene i samme grad som andre interesseorganisasjoner vært gjenstand for endring og oppmyking av korporative strukturer. At YS-S i tillegg til å være en arbeidslivsorganisasjon, er en arbeidstakerorganisasjon i statlig sektor kan tale for at dette bildet forsterkes.

En mer pragmatisk begrunnelsen for valget av YS-S ligger i at jeg etablerte kontakt i denne organisasjonen gjennom veileder. YS-S sa seg villige til å være mitt studieobjekt. Begrunnelsen for at jeg valgte å skrive om en sektor av organisasjonen og ikke YS i sin helhet, har å gjøre med organisasjonens størrelse og saksomfang. YS er et stort apparat som forhandler på vegne av 21 ulike fagforbund bestående av til sammen 200.000 medlemmer ([www.ys.no](http://www.ys.no)). Av ressursmessig hensyn synes det derfor mest hensiktsmessig å konsentrere seg om en av organisasjonens sektorer. At valget falt på statlig sektor hadde sammenheng med at det var i den sektoren min kontaktperson arbeidet.

## 1.2 YS og organisasjonslandskapet

### 1.2.1 Organisasjonslandskapet

Norge er både et gjennomorganisert og et velorganisert samfunn. Ikke bare er de aller fleste samfunnsområdene representert gjennom organiserte interesser, de er i tillegg vel etablerte i det politiske system. De fleste av de organiserte interessene betegnes som frivillige organisasjoner. Sentrale kjennetegn ved frivillige organisasjoner er at de ikke er opprettet av offentlige myndigheter og at medlemmene i organisasjonen, enten disse er enkeltindivider eller kollektiver, ikke skal være lønnet for sitt medlemskap (Hallenstvedt og Trollvik 1993:X).

Organisasjonene i arbeids- og næringslivet vokste frem dels som et forsøk på å kontrollere markedskrefter, og dels som et forsøk på å kontrollere en motpart. Etter hvert ble det imidlertid viktigere å ivareta sine interesser ved å påvirke den offentlige politikken (Olsen 1978). I dagens Norge har arbeids- og næringslivsorganisasjonene ervervet seg en fremtredende plass. De påvirker ikke lenger bare de folkevalgte, men deltar direkte i utformingen av offentlig politikk. ”Dels er interesseorganisasjonene overlatt administreringen av offentlige tiltak. Dels har de fått representasjonsrettigheter i offentlige styrere, utvalg og råd. Og dels har de fått uformelle ordninger for konsultasjon og deltakelse” (Olsen 1978:31). Egeberg m.fl. (1988:77) hevder at offentlige myndigheter står i et avhengighetsforhold til organisasjonene. Næringslivsorganisasjonene og særlig arbeidstakerorganisasjoner dominerer den integrerte deltakelsen, noe som også er et beskrivende trekk ved myndighetskontakten i de fleste andre vestlige samfunn. De store arbeidsmarkedsorganisasjonene har hatt en økning i integrert deltagelse som overgår alle andre organisasjonstyper (Olsen 1983:171). Arbeidstakerorganisasjonene er for en stor del gruppert i flere større sammenslutninger, hvorav Yrkesorganisasjonenes sentralforbund er en av dem. Vi har i dag fire Hovedorganisasjoner på arbeidstakersiden; Landsorganisasjonen, YS, Akademikerne og Unio<sup>2</sup>. I statlig sektor er det Hovedsammenslutningene, som er en del av Hovedorganisasjonene, som organiserer arbeidstakerne. Innenfor tidsrammen av vår studie var det YS-S, LO-stat, AF<sup>3</sup> og Akademikerne som hadde status som hovedsammenslutning<sup>4</sup>. I tillegg forhandlet Norsk Lærrelag<sup>5</sup> på lik linje med hovedsammenslutningene i statlig sektor.

I 2003 organiserte Hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden til sammen, omtrent 93 prosent av medlemmene i arbeidstakerorganisasjonene ([www.ssb.no](http://www.ssb.no)). Tendensen til at flere organisasjoner sluttet sammen til større enheter betegnes som ”strukturrasjonalisering av organisasjonssamfunnet” (Egeberg m.fl. 1978). Dette

---

<sup>2</sup> tidligere UHO.

<sup>3</sup> Akademikerne ble skilt ut av AF i 1997

<sup>4</sup> Kravene er oppstilt i Lov om Tjenestetvister av 18.juli 1958

<sup>5</sup> Lærerlaget er nå knyttet til kommunale forhandlinger

fenomenet kan ses som et ønske om økt effektivitet overfor myndigheter og andre organisasjoner (Egeberg 1981:49).

### **1.2.2 Kort om YS og dens oppbygning**

YS er en partipolitisk uavhengig hovedorganisasjon. Den ble etablert 19.januar 1977. Den er en hovedsammenslutning i samsvar med Lov av 18. juli 1958 om offentlige tjenestetvister, og den er en landsomfattende organisasjon for uavhengige fagforbund. YS var den tredje hovedorganisasjonen som ble dannet i Norge. Begrunnelsen for å danne YS, lå i et ønske om samarbeid mellom frittstående yrkesorganisasjoner. I følge Fennefoss og Høgsnes (2003:105) skulle YS representere et alternativ til LO, gjennom partipolitisk nøytralitet. Målsettingen var å etablere et nytt og handlekraftig samarbeidsorgan. Dette organet skulle i første rekke ivareta og fremme de interesser som medlemsorganisasjonene hadde felles i forhold til innenrikspolitiske forhold, utredningsorganer og andre saker av felles interesse ([www.ys.no](http://www.ys.no)). Målet var å øke medlemsgruppens innflytelse i interesse og samfunnsspørsmål og å utnytte de samlede ressurser best mulig. YS har også som mål å øke sin innflytelse på den offentlige arena som et ledd i å være med på å utforme den offentlige politikk. YS har vært medlem av regjeringens kontaktutvalg siden 1985 (Hundvin 1994:9). YS er i dag direkte representert i en rekke eksterne råd og utvalg. Dette gir medlemsorganisasjonene aktuell informasjon og økt innflytelse på samfunnsutviklingen ([www.ys.no](http://www.ys.no))

YS høyeste organ er representantskapet. Det er de 21 YS -forbundene som utpeker utsendinger til dette organet. Forbundene kan la seg representere her med inntil en delegat for hver påbegynte 10 000 medlemmer. De ansatte i YS -sekretariatet tiltrer representantskapet med en representant valgt av og blant de ansatte. Representanten har tale- og forslagsrett i alle saker og stemmerett i administrative saker. Representantskapet møtes minst to ganger pr år. Det innkalles av leder, men kan også kalles sammen dersom minst to medlemsforbund krever det.

Mellom representantskapsmøtene ledes YS av et sentralstyre. Dette består per dags dato av 7 medlemmer. Sentralstyret består av YS – leder, 1. og 2.nestleder samt

en representant fra hver sektor. Dersom en sektor har flere enn 80 000 medlemmer får den to representanter i styret.

YS er delt opp i fem ulike sektorer; statlig, kommunal, Navo, finans og privat sektor. Den overordnede politiske ledelses fremste oppgave er å fungere som et koordinerende organ innad og et politisk ansikt utad (Hundvin, 1994:9).

### **1.2.3 YS – Statlig sektor**

YS- Stat er etablert som en hovedsammenslutning for de statsansatte medlemmer av YS i henhold til de kravene som oppstilles i tjenestetvistloven. Ved å oppfylle disse kravene gis organisasjonen forhandlingsrett mot staten §§ 2-10. YS statlig sektor er knyttet opp mot 12 ulike forbund som de forhandler på vegne av. (Flerfaglig fellesorganisasjon, Norsk Skolelederforbund, Befalets Fellesorganisasjon, Bibliotekarforbundet, Forsvarets siviltjenestemenns Landsforbund, KFO, Norges Lensmanns- og politilederlag, Norsk radiografforbund, Norsk tollforbund, Sosialtjenestemennenes Landsforbund, Skatterevisorenes forening og Statstjenestemannsforbundet.) Felles for medlemsforbundene er at de har den norske stat som arbeidsgiver. I statlig sektor fører hovedsammenslutningen YS Stat de sentrale forhandlinger. De enkelte forbund fører selv forhandlinger overfor eget fagdepartement. I de tilfeller forbundene ønsker støtte, får de assistanse fra sentralt hold. Hvordan forhandlingene skal gjennomføres er nedfelt i egen lov, tjenestetvistloven.

Formålet med YS-S er i hovedsak å trygge og utvikle medlemmenes livs – og levestandard. (Hallenstvedt og Trollvik 1993:281) Organisasjonen skal også ivareta og fremme medlemmenes økonomiske, faglige og sosiale interesser, ivareta og styrke samarbeidet mellom organisasjoner innen sektoren, mellom sektorene og samarbeide med andre organisasjoner innen og utenlands for å ivareta felles interesser.

Alle YS tilsluttede organisasjoner skal være tilsluttet YS – S med det antall medlemmer som får sine lønns - og arbeidsvilkår fastsatt etter avtale med staten. I YS-S er det sektorstyret som er det høyeste organ. Dette styret leder virksomheten i samsvar med vedtekter og overordnede vedtak fattet av YS. Sektorstyret består av

---

leder og styrerepresentanter. Styrerepresentantene tildeles i forhold til det antall statstilsatte medlemmer organisasjonene betaler kontingent for til YS-S.

## 1.3 Oppgavens gang

### 1.3.1 Disposisjon

Den videre fremstillingen av oppgaven faller i tre hovedkapitler. I oppgavens kapittel to presenteres det teoretiske fundament. Dette danner basis for problemstillingene som skal diskuteres. Her vil jeg gå nærmere inn på begrepene og perspektivene som er nevnt i innledningen og plassere dem i forhold til hverandre. I dette kapitlet vil jeg også ta for meg undersøkelsesopplegg og metode, og redegjøre for utvalg og behandling av datamaterialet som er brukt i studien. I kapittel tre vil de funn jeg har gjort presenteres. Jeg har valgt å dele datamaterialet inn i to deler, omstilling og tariff, som er saksområdene studien sentrerer rundt. I kapittel fire vil funnene drøftes og sammenholdes med den teoretiske rammen. I kapittel fem vil jeg tilslutt oppsummere og konkludere.

## **2. Teori og metode**

### **2.1 Den teoretiske rammen**

#### **2.1.1 Innledning**

Den teoretiske rammen for denne studien er organisasjonsteori, med faglig forankring i statsvitenskapen. Det finnes ulike typer organisasjonsteori som kan anvendes på relasjonen stat og interesseorganisasjoner. En statsvitenskapelig forankring innebærer at den tradisjonelle vektleggingen av interne strukturer må utvides til å omfatte omgivelsenes betydning for organisasjoners utvikling og virkemåte, der dynamiske relasjoner til aktører rundt dem, blir viktige (Christensen m.fl. 2004:22).

I denne studien er det samhandlingen mellom stat og interesseorganisasjoner som er det sentrale tema. Det er ikke faktisk innflytelse eller effektene av samhandlingen som skal analyseres, men innholdet i samhandlingen og på den måten forutsetninger for innflytelse, sett fra interesseorganisasjonens ståsted. Med dette som utgangspunkt baserer den teoretiske rammen seg på henholdsvis instrumentell og institusjonell teori. Jeg har valgt å benytte tre perspektiver, det hierarkiske perspektiv og forhandlingsperspektivet er begge instrumentelle. Kulturperspektivet er institusjonelt forankret. Valget er basert på at perspektivene fanger opp ulike forklaringsfaktorer og vektlegger ulike elementer slik at de utfyller hverandre. Dermed blir det mulig å danne et mer helhetlig bilde av forholdet, og betingelser for medvirkning og innflytelse blir således plassert i en bredere og mer hensiktsmessig forståelsesramme.



### **2.1.2 Organisering av beslutningsprosessen - de "fire strømmene"**

I boken Stat og organisasjoner (1981) presenterer Egeberg tre ulike måter å organisere forholdet mellom grupper og stat på; flertallsstyre og hierarki, forhandlingsorganisasjon og organisert anarki. Egeberg første organisasjonsform er flertallstyre og hierarki der organisasjonene er underordnet staten og fellesinteressene. Den andre organisasjonsformen er forhandlingsorganisasjon, hvor hensynet til stat og fellesinteresser avveies gjennom forhandlinger. Til slutt har vi det organisert anarki, der det eksisterer verken en over- eller underordning mellom stat og fellesinteresser. Egeberg påviser videre at det kan knyttes løsninger av bestemte problemer til de ulike organisasjonsformene. Han mener at flertallstyre og hierarki som organisasjonsform vil være best egnet til å løse problemer av kollektiv eller generell art, mens forhandlingsorganisasjon vil ha bedre vilkår i saker der det dreier seg om spesifikke organisasjonsinteresser (Christensen 1983). Det organiserte anarki karakteriseres derimot ved at det er uklart hva problemene består i, og således blir det også uklart hvem som er berørt. I denne studien er organisert anarki utelatt som et eksplisitt perspektiv og i stedet innlemmet i diskusjonene rundt endringstrekk. Begrunnelsen for utelatelsen ligger i at man kan anta at det norske politiske samfunn, og særlig arbeidslivet, består av velorganiserte og interesser (Olsen 1978). Det er allikevel viktig å få med noen av poengene i diskusjonen rundt det organiserte anarki som organisasjonsform. Denne forståelsesrammen kan være særlig fruktbar der vi står overfor samfunnsmessige omveltninger eller endringer. Jeg har derfor valgt å adressere disse trekkene under avsnittene om endring.

Vi kan tenke oss at organisasjonsformene i relasjonen mellom stat og interesseorganisasjoner kan karakteriseres som rammen rundt en beslutningsprosess. I vårt tilfelle kan denne rammen beskrives i et hierarkisk perspektiv, et forhandlingsperspektiv og et kulturelt perspektiv. Hvert av disse perspektivene er opphav til ulike fortolkninger eller forståelser av beslutningsprosessen. Denne beslutningsprosessen kan betraktes som et møtested for fire strømmer (Olsen 1978, Egeberg 1981):

- a) En strøm av **beslutningsmuligheter**. En beslutningsmulighet er en situasjon der systemet forutsettes å treffe et valg. Det være seg en tariff forhandling eller en omstilling.
- b) En strøm av **problem**. Problem er den avstanden mellom hvordan ting oppfattes å være og hvordan man ønsker at de bør være.
- c) En strøm av **løsninger**. En løsning kan være et svar på et problem. Det betyr at avstanden mellom situasjonen slik den er og slik den bør være reduseres
- d) En strøm av **deltakere**. Deltakerne bringer med seg energi og ferdigheter, men de bringer også med seg problemer og løsninger.

Gjennom organisering reguleres adgangen til sammenkobling og avkobling av strømmene. I denne studien er det i hovedsak sammenkoblingen vi skal konsentrere oss om. I følge Egeberg er resultatet av en slik organiseringsprosess en **organisasjon** (Egeberg 1981:14). Organisasjonens struktur kan således sies å bestå av en aksesstruktur og en beslutningsstruktur. I en sterkt strukturert organisasjon vil aktiviserings og beslutningsprosessen by på få overraskelser. Aktiviseringen og defineringen vil i store trekk være bestemt av organisasjonens struktur. Dette vil jeg komme tilbake til under avsnittet om formell normativ struktur. Hvor strukturert sammenkoblingen er, kan variere. Som to ytterpunkter kan man skissere opp det rendyrkede segment og det rendyrkede anarki (Olsen 1978:86).

## 2.2 En instrumentell tilnærming

I et instrumentelt perspektiv betraktes organisasjoner som redskaper eller instrumenter som skal nå oppsatte mål. Dette kommer til uttrykk ved at det handles formålsrasjonelt ved utføringen av oppgaver og at resultatet blir som ønsket. Det innebærer at aktørene vurderer tigjengelige alternativer eller virkemidler ut fra de konsekvenser som finnes i forhold til oppsatte mål og dermed foretar viljestyrte valg mellom alternativene. Det dreier seg imidlertid ikke om en fullstendig (mål)rasjonalitet men en begrenset form for rasjonalitet. Dette har sammenheng med at mål er uklare og inkonsistente og at problemer er komplekse. I tillegg har

organisasjonen ufullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser. Med andre ord vil beslutningsatferden være basert på satisfiering i stedet for maksimering, hvor tilfredsstillende, men ikke nødvendigvis optimale, løsninger velges (Christensen m.fl. 2004:33). Instrumentalitet kan også komme til uttrykk ved at organisasjonsstrukturen er formet som mål-middel vurderinger som i neste omgang er bestemmende for handlemåten.

### **2.2.1 Utgangspunktet: formell normativ struktur**

Hvem som har rett eller plikt til å gjøre hva på vegne av en organisasjon når oppgaver utføres, er fastlagt gjennom de formelle roller og posisjoner organisasjonsmedlemmene har. Det spiller også en rolle hvilke underenheter medlemmene er knyttet opp til, og hvilke større enheter organisasjonen inngår i, når oppgaver utføres (Christensen m.fl 2004:33). At organisasjonsstrukturen er formell betyr at den manifesterer seg i relativt stabile og offisielle normer som kan uttrykkes gjennom skriftelige instruksjoner og regelverk, i åpenbare konvensjoner eller sedvane (Egeberg 1984). En formell struktur innebærer også at forventningene som knytter seg til organisasjonens rolleinnhavere er upersonlige. Forventningene eksisterer kontinuerlig, uavhengig av personene som til enhver tid besitter stillinger eller verv i organisasjonen (Scott 1998). I forhold til myndighetskontakt generelt, eksisterer det ikke noe skriftlig regelverk som fastsetter rammene. Det forekommer imidlertid konvensjoner og sedvane som regulerer forholdet, og således legger føringer på hvem som er aktører, hvem som har medbestemmelsesrett og arbeidsfordelingen i relasjonen mellom organisasjon og myndigheter. De konkrete møteplassene i form av utvalg, arbeidsgrupper og forhandlinger reguleres imidlertid av eksplisitte regler. Det enkelte utvalg har bestemmelser om opprettelse, varighet, mandat og medlemmer. I tillegg kommer de aspekter som reguleres av hovedavtalen. I tarifforhandlingene er det Hovedavtalen og tjenestemannsloven som er premissleverandører i relasjonen mellom stat og organisasjon.

Et viktig poeng i organisasjonsteorien generelt og instrumentell teori spesielt, er at formell normativ struktur kan ha innflytelse på faktisk atferd i organisasjonen.

Christensen og Lægheid (1998) understreker at det ikke bare er et viktig poeng, men også en forutsetning i den instrumentelle tilnærmingen. Ut fra et instrumentelt perspektiv betraktes organisasjoner som instrumenter eller redskaper for å nå bestemte målsettinger. Organisasjonsstrukturen skaper rasjonalitet gjennom å kanalisere atferd og resurser mot mål som er satt opp på forhånd (Roness 1997:63). At den formelle strukturen legger føringer på den faktiske handlemåten kommer blant annet til uttrykk gjennom ulike spesialiseringsprinsipper (Christensen m.fl 2004:38). Den formelle normative strukturen forteller også noe om hvordan organisasjonen tenkes koordinert. Koordineringen kan være lagt på grunnlag av et kommandoprinsipp, med en overordnet rolle eller sett av roller, men kan også tenkes basert på samtale, sondering, konsultasjon eller tautrekking. Organisasjonsstrukturen varierer således med hensyn til grad av spesialisering, prinsipper for spesialisering og koordineringsformer (Egeberg 1989:18).

Formell normativ struktur består av to delstrukturer, en beslutningsstruktur som regulerer deltakelse og aktivisering, og en aksesstruktur som regulerer definerings og problemløsning (Egeberg 1984:21). I beslutningsstrukturen foregår det en aktiviseringsprosess. Gjennom denne prosessen fastlegges hvor mange og hvilke typer deltakere som blir aktivisert, hvor stabilt deltakelsesmønsteret er og hvordan deltakerne organiserer forholdet seg i mellom. Beslutningsstrukturen setter således grenser for aktiviseringen. I aksesstrukturen foregår det en defineringsprosess der det fastlegges ut fra kognitive forhold hva som ansees som problemer og løsninger. Aksesstrukturen setter på denne måten grenser for defineringsprosessen.

### **2.2.2 Hierarki**

I en instrumentell tilnærming betraktes organisasjoner som et instrument for ledelsen. En variant av den instrumentelle tilnærmingen er hierarki. Er organisasjonsstrukturen rangordnet, snakker vi om et hierarki. Rangordningen referer til de fire strømmene i beslutningsprosessen. Hierarkiet er således kjennetegnet ved at beslutningsmuligheter, deltakere problemer og løsninger er rangert (Egeberg 1981).

---

Jo høyere rang en av de fire strømmene har, dess flere beslutningsmuligheter har han/det/den adgang til (March og Olsen 1976).

Struktur er tenkt i varetatt gjennom kommandoprinsippet, der vertikal arbeidsdeling og et autoritativ design er beskrivende for håndteringen av problemer og løsninger. I et hierarkisk perspektiv står vi derfor overfor en enhetlig beslutningstaker, det vil si en gruppe eller et enkeltindivid som har en ensartet atferd. Det er aktører i visse posisjoner som sitter med et overordnet ansvar for utforming, styring og planlegging. De fatter vedtak om organisering og har makt til å overvinne eventuell motstand fra andre grupper (Roness 1997:63). Det endelige valg av løsning kan ledes tilbake til problem- og løsningsoppfatninger blant deltakerne på toppen av hierarkiet (Egeberg 1981:16). Det kan således trekkes et skille mellom de få som tenker og de mange som utfører (Brunsson og Olsen 1990:2). Rasjonaliteten i modellen ligger allikevel ikke hos den enkelte rolleinnhaver, men hos organisasjonen som sådan (Scott 1998). Dette bygger på en forestilling om at den enkelte rolleinnhavers kognitive begrensninger blir modifisert av den formelle normative struktur.

Spesialiseringen av organisasjonen kan være kjennetegnet ved mer eller mindre kompleksitet (Egeberg 1984:22). En kompleks struktur vil ha mange nivåer, mange enheter på hvert nivå og mange koblinger vertikalt og horisontalt. Hierarki kan ha innslag av både vertikal og horisontal spesialisering der den vertikale spesialiseringen sier noe om over- og undreordningsforhold mellom ulike nivå eller grupper i organisasjonen og den horisontale spesialiseringen sier noe om oppgavefordeling mellom grupper på det enkelte nivå. En byråkratisk organisasjonsform vil ha sterke innslag av hierarki, arbeidsdeling og rutiner (Christensen m.fl. 2004:31, 37).

Den formelle strukturen kanaliserer organisasjonens atferd i ønsket retning. Dette gjøres blant annet ved at den uttrykker deltakelsesrettigheter og plikter, og således oppstiller skranker for hvilke aktører som har rett til å delta i beslutningsprosessen. Deltakelsen er nødvendigvis ikke kun knyttet til retten til å delta, det kan også være tale om en deltakelsesplikt. I forholdet mellom staten og YSS er rammene rundt deltakelse nedfelt i Lov om tjenestetvister av 1958 18.juli nr.2 og

Hovedavtalen. Deltakernes rang innvirker på tilgangen til beslutningsmuligheter. Beslutningsprosessen i et hierarkisk perspektiv er på denne måten stramt styrt ved at kun de aktører som har deltakelsesrettigheter kan medvirke i prosessen. Det er således tale om en lukket prosess (Egeberg 1981). I en rendyrket hierarkisk organisasjonsform er det ikke noen egentlig plass for interesseorganisasjonene. De har en begrenset funksjon som opinionskapere eller som instrumenter for å skape eller bevare flertall (Egeberg 1981). Dette synet må imidlertid modifiseres i et politisk system der velorganiserte interesser har posisjonert seg. Vi ser derfor hierarkiet som en organiseringsform der særinteresser har en plass men er underordnet allmenninteressene.

Den formelle normative anskueliggjør også hva som er viktige problemer for organisasjonen og hva som skal oppfattes som gode løsninger. Således utgjør den formelle strukturen et filter for problemopptatthet og løsningsmuligheter (Egeberg 1984:26-27). I et hierarkisk perspektiv er det videre et viktig poeng at det eksisterer klarhet og entydighet i forhold til problemer og løsningsdefinisjoner. Det antas at det er problemer av en generell eller kollektiv karakter som best kan løses i en hierarkisk organisasjon (Egeberg 1981:21). Dersom vi forutsetter at legitimering av avgjørelser er viktig, vil dette påvirke aktiviteten i retning av kollektive og generelle saker (ibid).

Homogene og relativt stabile omgivelser er avgjørende for en hierarkisk organisasjon. Raske endringer eller omveltninger vil vanskeliggjøre rangordning av problemer og rutinisering av løsningsalternativer. Stabilitet betraktes således som en forutsetning for at problemoppfatninger og løsningsalternativer skal kunne nedfelles i standardprogrammer (Thompson 1967 i Egeberg 1981:21). Bevegelse mot et heterogent samfunn vil derfor føre til sterke trekk av forhandlings- eller konsultasjonsorganisasjon.

I et hierarkisk perspektiv forventer vi at den formelle normative strukturen legger føringer på faktisk atferd. Det betyr at en endring i denne strukturen vil gi seg utslag i endret atferd hos de ulike rolleinnhaverne. I følge March og Olsen (1983) kan endringer i formell normativ struktur influere tankemodeller og handlingsmønstre og dermed også beslutningsprosessen. Dette innebærer aktøren med høyest rang kan bruke organisasjonsstrukturen som et styringsverktøy. For at endringer i formell

normativ struktur skal kunne endre faktisk atferd i ønsket retning er det imidlertid en forutsetning at den har en utforming eller grad av presisjon som gjør dette mulig (Egeberg 1984:38-39).

### **2.2.3 Forhandlings- og konsultasjonsorganisasjon**

Forhandlingsperspektivet er også et instrumentelt forankret perspektiv. Som i det hierarkiske perspektiv snakker vi om en klar mål-middel tenkning. Det forutsettes en nær sammenheng mellom ønsker hos beslutningstakerne og faktisk beslutningsatferd. I forhandlingsperspektivet har vi derimot ikke en enhetlig beslutningstaker. Aktørene har ulike interesser og mål. Vi står overfor en heterogen organisasjon med begrenset rasjonelle individer og undergrupper med forskjellige interesser, forestillinger og krav (March og Olsen 1976:83). De enkelte underenheten kan handle formålsrasjonelt, men resultatet vil avhenge av hvilke ressurser de andre har og hva de gjør (Christensen m.fl. 2004:31). Formell normativ struktur har betydning for koordinering og spesialisering. I motsetning til i den hierarkiske varianten, vil formell normativ struktur i denne tilnærmingen kjennetegnes ved at koordineringen blir ivaretatt gjennom sondering, tautrekking, og eventuelt avstemning. Spesialiseringen kan, som i det hierarkiske perspektiv, være mer eller mindre kompleks. I tillegg vil formell struktur som i det hierarkiske perspektivet, uttrykke deltakelsesrettigheter og plikter. Ved å spesifisere kjøreregler for atferd, sier den formelle normative struktur noe om hva som er viktige problemer og hva som skal betraktes som gode løsninger. Forhandlingsorganisasjon forutsetter, i likhet med andre spesialiserte strukturer, klarhet og entydighet i forhold til problemer og løsningsdefinisjoner. Hvis det er uklart hva problemet består i blir det uklart også hvem det angår og hvilken ekspertise som er påkrevd for å løse det. Stabile omgivelser vil derfor vedlikeholde forhandlingsorganisasjonen, mens økt endringstakt vil virke svekkende, blant annet fordi det vanskeliggjør eksklusivitet med hensyn til deltakelse. Perspektivet forutsetter derfor at aktiviseringen i beslutningsprosessen er styrt. Således vil deltakelsen reguleres av den formelle strukturen. Det er klart på forhånd hvem hovedaktørene er. Interessene de representerer betraktes som velorganiserte (Olsen

1978). Lojalitet, identifikasjon og målsettinger forblir relativt stabile gjennom beslutningsprosessen (Allison 1969:710, Christensen 1980:339 og Olsen 1978:79). Samordningen av aktiviseringen er imidlertid dårligere enn i det hierarkiske perspektivet. Når beslutningsprosessen sees i lys av forhandlingsperspektivet, treffes beslutningene gjennom kompromiss eller vinnende koalisjoner. Ingen kan ensidig påtvinge andre aktører en løsning.

Et sentralt element i et forhandlingsperspektiv, er altså den politiske beslutningsprosessen som leder frem til kompromiss. Det blir således viktig å se på hvilke ressurser som kan settes bak kravet om å få visse målsettinger og oppfatninger akseptert. Med utgangspunkt i en forutsetning om interesser som er velorganiserte, kan man si noe om hvem som representerer hvilke interesser, hvem disse interessene deles med og hvem som er motstanderne (Olsen 1978:78-79). Fordi interessene er heterogene kan beslutningsprosessen bli tidkrevende, men forhandlingsvirksomheten kan på den annen side føre til at en får løsninger som er lettere å gjennomføre og har større legitimitet. Egeberg (1981:23-24) påpeker at dersom en beslutning dreier seg om et gode, en byrde eller en regulering som retter seg mot bestemte grupper eller områder vil en hierarkisk prosedyre ikke bli oppfattet som legitimerende. Jo mer heterogene omgivelsene er, jo større sjanse er det for at beslutningene berører grupper og områder ulikt, dette øker igjen sannsynligheten for at forhandling er et fremtredende trekk ved den politiske organisasjonen.

Økende sakskompleksitet kan også bidra til å skape forhandlingsorganisasjon. Spesielle deltakerrettigheter kan ha blitt gitt fordi man antar at organisasjonene sitter inne med en kompetanse til å løse problemer, som er spesifikk for den enkelte organisasjon. Det Egeberg (1981) imidlertid legger mest vekt på er eksklusive deltakerrettigheter på grunnlag av interessefordeling mer enn på grunnlag av kompetanse. Han hevder at jo mer selektive eller spesielle problemene på den offentlige dagsorden er, jo større sannsynlighet er det for at problemene bare kan finne sin løsning ved at de som er direkte berørt gis eksklusive deltakelsesrettigheter. Dette innebærer at interesseorganisasjonene får forhandlings- eller konsultasjonsposisjon vis a vis myndighetene.



---

Det er en nær sammenheng mellom formell normativ struktur og faktisk atferd også i en forhandlingsorganisasjon. I følge Egeberg (1981) vil begrensningene i en endring være flere sett fra et forhandlingssystem enn et hierarki. I et forhandlingsperspektiv vil eksisterende organisasjonsstruktur være et resultat av tidligere kjøpslåing og kompromiss, således vil interesser og ressurser vær nedfelt i disse strukturene (Christensen m.fl. 2004:131). Fordi endringen kan utfordre maktgrunnlaget til de ulike undergruppene og man ikke står overfor en enhetlig beslutningstaker, vil således interesser og de ressurser som kan settes bak legge føringer på endring (Rønness: 1997).

## 2.3 En institusjonell tilnærming

### 2.3.1 Innledning

Den instrumentelle tilnærmingsmåten er ikke alltid tilstrekkelig for å forstå organisasjonsatferd. Fra et instrumentelt ståsted legger man i liten grad vekt på at organisasjoner er fylt med historie, tradisjoner, normer og verdier. Disse aspektene står imidlertid sentralt i den institusjonelle tilnærmingen. Institusjonell teori er ikke et homogent felt, men snarere preget av noen teoretiske hovedlinjer. Fokus for denne teoriretningen er "logic of appropriateness", en sømmelighetslogikk i motsetning til det instrumentelles "logic of consequence". Vi kan rette fokus mot intern lojalitet og identifikasjon. I motsetning til et organisasjonsperspektiv er disse identifikasjonene knyttet til uformelle strukturer og sosial interaksjon mer enn til formelle posisjoner (Christensen og Lægreid 1998). På bakgrunn av de roller og den forventete atferd institusjonen rammer inn, handler aktørene ut fra hva som oppfattes som passende. Den institusjonelle tilnærmingen kan grovt deles inn i et myteperspektiv og et kulturperspektiv. I denne oppgaven er det kulturperspektiv som legges til grunn. Kulturperspektivet betrakter organisasjonen både som den enheten som blir institusjonalisert, og som en sentral deltaker i selve prosessen.

### 2.3.2 Kulturperspektivet

Livet i og virksomheten til organisasjonene, fylles med betydning gjennom uformelle normer og verdier som vokser frem. Det er dette forløpet vi forbinder med begrepet organisasjonskultur. Det er således viktig å skille mellom formelle og uformelle normer i en organisasjon. Normene har ulikt opphav og virkemåte. I den instrumentelle handlingslogikken er målene ofte gitt på forhånd og formelle strukturer og normer er virkemidler for å nå disse. I en kulturell handlingslogikk blir målene til mens man går, og man får en gradvis utvikling av uformelle normer, identiteter og verdier (Christensen m.fl. 2004:47). I motsetning til det instrumentelle organisasjonsperspektiv er det ikke kun den formelle normative strukturen som legger føringer på atferden i beslutningsprosessen. I tillegg til formelle strukturer består institusjoner av uformelle regler og prosedyrer som gir retning til den faktiske atferden (Scott 1995:26).

Institusjon som begrep tillegges ulik mening av ulike forfattere. Selznick oppfatter offentlige organisasjoner som langsomt tilpassende til både ytre og indre forhold. En slik tilpasningsprosess eller institusjonaliseringsprosess betyr at det “innføres verdier som ligger utenfor de tekniske kravene de aktuelle oppgavene stiller” (Selznick 1957:26). Dette gir organisasjonen et bestemt preg med hensyn til verdier og normer utover trekk ved den formelle struktur. Dette innebærer at organiseringen av forholdet mellom stat og organisasjon blir verdsatt for sin egen del og er ikke bare et instrument i en beslutningsprosess.

Institusjoner består av kognitive, normative og regulative strukturer. Disse strukturene fremmer stabilitet og gir mening til beslutningsatferden. Institusjoner vokser frem i lys av bærebjelkene kultur, struktur og rutiner (Scott 2001: 49). Regulative strukturer betegner et stabilt system av formelle og uformelle regler, overvåkingen av disse reglene, samt sanksjonsmakt (Scott 2001:54). Normative strukturer tegner opp de normer og verdier som utgjør akseptabel beslutningsatferd. Disse er utviklet over tid i spenningsfeltet mellom formelle og uformelle regler. Kognitive strukturer utgjør rammen som bringer mening til aktørene i organisasjonen. En slik meningsramme bygges gjennom interaksjon. Regelfulgt atferd oppstår fordi

den institusjonelle identitet skaper forståelse av hva som er en passende handlemåte i en gitt situasjon.

En slik institusjonaliseringsprosess skjer over tid. Den avspeiler en organisasjons spesielle historie, menneskene som har inngått i den, og måten den har tilpasset seg sine omgivelser på. Institusjonaliseringen gjør organisasjonen mer kompleks og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig. På samme tid innføres nye kvaliteter som gjør den bedre rustet til å løse oppgaver og fungere bedre som et sosialt fellesskap (Christensen mfl. 2004). I motsetning til en formell, instrumentell organisasjon, som får legitimitet gjennom hva den *gjør*, får en institusjon med kulturelle trekk legitimitet gjennom hva den *er* (Christensen og Lægreid 1997). Institusjonelle trekk gir økt forutsigbarhet og minsker usikkerheten både for medlemmene av organisasjonen og for omgivelsene når beslutninger skal fattes.

I følge Selznick kan det eksistere ulike grader av institusjonalisering. En organisasjon med presist definerte målsettinger vil i mindre grad institusjonaliseres enn i organisasjoner med mer uklare målsettinger. I følge Peters (1999:31) er skillet mellom institusjonelle og organisatoriske strukturer flytende. Dette er fordi begrepene deler en viss familielikheter. Selv om man strengt prøver å skille dem vil de allikevel ha en viss mengde felles varians. Enhver institusjon er således også en organisasjon, mens ikke alle organisasjoner institusjonaliseres.

Beslutningsaktiviteten i kulturperspektivet følger som nevnt en "logic of appropriateness". I dette ligger det at felles normsett definerer hva som er passende atferd. Aktørene vil handle ut fra de kulturelle normer og verdier som ansees passende i beslutningsprosessen. I følge Scott (2001) vil noen regler og prosedyrer etterfølges fordi det blir tatt for gitt at "det er slik vi gjør ting". Det betyr at noen problem- og løsningsdefinisjoner vil betraktes som passende mens andre dermed blir ansett som uaktuelle. En avveining ut fra konsekvens eller for og mot argumenter blir derfor ikke viktig slik de er det i en instrumentell setting (Christensen 2004:50).

Innenfor kulturperspektivet er det et viktig poeng at de kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i dens begynnende og formative år vil ha stor betydning for de utviklingsveiene den følger (Christensen m.fl. 2004:56). Dette er hva Krasner (1988) gir betegnelsen sti-avhengighet. Spekteret av valgmuligheter som

er tilgjengelige for beslutningstakeren på et gitt tidspunkt, er således basert på institusjonelle anlegg som er sammensatt på et tidligere tidspunkt som respons på ulike påtrykk fra omgivelsene.

I følge March og Olsen (1996) vil endring i et institusjonelt perspektiv være bestemt av kontekstuelle faktorer for å tilpasse organisasjonen til sentrale forandringer i omgivelsene. Ut fra dette ståstedet vil endring skje gradvis og forsiktig (Wærness 1990). Bevisste, planlagte og styrte endringsforsøk kan være problematiske å gjennomføre særlig hvis de bryter med etablerte rutiner, normer og regler i organisasjonen (Lie 2004:16). Institusjonelle føringer og organisasjonens egenverdi skaper en viss motstandsdyktighet mot endringer av omfattende karakter. Sentralt står således treghet i systemet og en tilpasning av endringene til det eksisterende system.

### **2.3.3 Perspektivene sett i sammenheng**

Et viktig trekk som skiller en institusjonell tilnærming fra en instrumentell er vektleggingen av formell normativ struktur. Instrumentell teori fastholder at formell normativ struktur legger sterke føringer på organisasjonens atferd i beslutningsprosessen, mens institusjonell teori gjør gjeldende at den formelle strukturen ikke er den viktigste forklaringsfaktor (Lunder, 2002:14). Handlingslogikken i det instrumentelle perspektiv legger til grunn en klar mål-middel tenkning. Organisasjonen blir således instrumenter for å nå de målsettinger som er fastsatt. En institusjonell tilnærming baserer seg derimot på en logikk om det passende hvor rasjonalitet kommer i bakgrunnen. I beslutningsprosessen vil altså atferd i et instrumentelt perspektiv være målrasjonell, mens den i et institusjonelt perspektiv vil være regelstyrt. I følge Christensen (2004:51) er de kulturelle og uformelle reglene primært fortidsrettet, mens de instrumentelle og formelle reglene peker fremover. I en instrumentell tilnærming vil politikk være rettet mot å finne hensiktsmessige virkemidler for å nå de fastsatte målene. I en kulturell ramme vil målene oppdages og utvikles gradvis i en evolusjonær og naturlig prosess (ibid:95). Politikk vil altså i større grad dreie seg om opinionsskapning og samhandling. Perspektivene skiller seg også fra hverandre med hensyn til endring. Endring i et

instrumentelt perspektiv kommer som et rasjonelt svar på nye mål og styringssignaler, eller som tilpasning til ytre krav. Endring i et institusjonelt perspektiv setter fokus på institusjonelle føringer og organisasjonens egenverdi. Disse skaper en viss treghet som medfører at endring skjer gjennom en forsiktig og gradvis tilpasning til det eksisterende system. Christensen m.fl. påpeker imidlertid at endring også kan komme som et radikalt brudd etterfulgt av lange stabile perioder (2004:14-15).

## 2.4 To organiseringsformer i forholdet stat og organisasjon

### 2.4.1 Korporatisme

En velkjent modell for å forstå forholdet mellom stat og interesseorganisasjoner er den korporative modell. Korporatisme er betegnelsen for det samspillet som finner sted mellom private interesser og offentlig sektor i råd, styrer, utvalg, komiteer, høringer og andre formalisert kontakter (Christiansen og Rommetvedt 1999). Disse kontaktformene rommer således beslutningsprosessen og stiller opp rammer for sammenkoblingen av deltakere, løsninger, problemer og beslutningsmuligheter. Motivene for å innlemme organisasjoner i beslutningsprosessen relateres til utvidelse av kunnskapsgrunnlaget for offentlig politikk; muligheten til å gi statsinngrep legitimitet ved å gjøre de berørte parter medansvarlige; å bringe sosiale spenninger under kontroll og å delegere arbeidsoppgaver til eksterne organer etter hvert som staten utvider sitt arbeidsområde (Nordby 1999:21).

Som begrep er korporatisme fasettert. Maktrelasjonene i samspillet favner over en nyansert skala der samfunnskorporatisme og pluralisme utgjør ytterpunktene (Nordby 1999:7). Således har det vært en omfattende debatt rundt hvor på skalaen det norske politiske samfunn skal plasseres. Nordby (2000:179) karakteriserer de to ytterpunktene gjennom grad av binding til offentlige myndigheter, der interesseorganisasjonene fremmer sine interesser uten å bli bundet gis det betegnelsen pluralisme. Møteplasser der organisasjonen blir bundet blir betegnet som korporative.

Om det dreier seg om pluralisme eller korporatisme, avhenger således av møteplassenes organisering og form. I følge Nordby (1994) har organisasjoner på noen områder oppnådd en særstilling i forhold til myndighetene, mens på andre områder konkurrerer de med andre aktører om rett til deltakelse og medvirkning. I arbeidslivet generelt, og i statlig sektor spesielt, er særstilling en passende beskrivelse av forholdet mellom stat og interesseorganisasjon (NOU 2003:19:24). Å forstå korporatisme som en konstant størrelse blir derfor unyansert. Grad av korporatisme varierer mellom ulike saksområder innad i samme politiske system.

Vår interesse i korporatismebegrepet i denne sammenheng retter seg imidlertid ikke mot debatten rundt grad av korporatisme, men mot de formene for kontakt modellen representerer. For å kunne si noe om hvilke organ beslutningsprosessen foregår innenfor blir korporatismebegrepet således et viktig redskap. Mer spesifikt skal vi fokusere på utvalgsordningen, med de uformelle kontakter denne bringer med seg, og forhandlingsordningen. Disse ordningene står sentralt i den korporative sektoren og kan betegnes som henholdsvis forhandlingskorporatisme og korporatisme under forvaltningen (Nordby 2000:180-183). På tariffområdet ser vi at de to typene griper inn i hverandre.<sup>6</sup> For at en skal kunne klassifisere forhandlingssystemet som korporativt kreves det at staten opptrer som en aktiv part som stiller krav og kommer med tilbud (Nordby 1999, Rommetvedt 2002). Således vil beslutninger truffet gjennom forhandlinger mellom prinsipielt sett likeverdige parter, også være et viktig element i det korporative system (Rommetvedt 2002:58).

Vi kan trekke et skille mellom de formene for kontakt der organisasjonen går inn i direkte overlegninger med staten eller andre parter, og de kontaktformene der interesseorganisasjonene kun fremmer egne interesser uten å bindes. Utvalgsordningen og forhandlinger faller inn under den første kategorien, mens høringer, lobbyvirksomhet og uformelle kontakter faller inn under den andre kategorien. Det ligger føringer på utvalgsordningen som åpner for samordning og

---

<sup>6</sup> Statistikk og beregningsutvalget fastsetter de realøkonomiske rammene for oppgjøret i statlig sektor før forhandlingene starter.

enighet (Nordby 1999:10). Vi må altså skille ut de kontaktformene der YS-S fremmer sine interesser uten at de bindes opp. Høringer<sup>7</sup>, lobbyvirksomhet og uformelle kontakter gir organisasjonen mulighet for innflytelse uten at det forventes motytelser i form av forpliktelse. Disse formene for kontakter får således et pluralistisk preg. Det er derfor de uformelle kontaktene og lobbyvirksomhet vi skal konsentrere oss om.

## 2.4.2 Segmenteringstesen

En annen måte å forstå forholdet mellom stat og interesseorganisasjoner på er organiseringen av ulike politikkområder i segmenter. Mens en korporativ forståelse av forholdet mellom stat og organisasjoner befinner seg på et makronivå, kan segmentet betraktes som en mikroorganisasjon, der summen av alle segmentene utgjør et politisk system. Interessen for, og betydningen av, sektornivået innenfor litteraturen om interesseformidling, har gitt opphav til begrepet segmentering. Det bygger på en ide om at politikere, administrative aktører, og interesseorganisasjoner innenfor bestemte sektorer sammen utgjør bestemte beslutningssystemer (Kjellberg og Reitan 1995:76). Her følger ikke konfliktlinjene institusjonsgrensene men går gjennom institusjonene og langs nærings- eller sektorgrensene. At segmenter oftest dannes rundt en spesiell type næringspolitikk fører til at felles verdier og oppfatninger som deles i det enkelte segment på bakgrunn av tilhørighet til en sektor vil være avgjørende for beslutningsatferden til aktørene i segmentet.

Forståelsen av makt og innflytelse har i mange år vært tuftet på tesen om den segmenterte stat. Tesen hadde utspring i den forrige maktutredningen og har blitt stående trass omfattende nyanseringsforsøk og kritikk (Egeberg 1981, Nordby 1994, Kjellberg og Reitan 1995, Helland 2000 og Rommetvedt 2002). Den må derfor betraktes som et nyttig utgangspunkt for forståelsen av forholdet mellom interesseorganisasjon og stat. Som nevnt i innledningskapittelet kan ikke beslutningsprosessen forstås i et vakuum, den må plasseres i en sammenheng. I

---

<sup>7</sup> I denne studien avgrenses det mot høringsinstituttet. Denne ordningen synes ikke å ha samme betydning som de andre kontaktformene i tariff- og omstillingsarbeidet og er derfor, av ressursmessige årsaker, ikke innlemmet i undersøkelsen.

denne studien er det ikke hele det norske politiske system som utgjør sammenhengen, men en del av den sentrale politisk administrative orden; statlig sektor. Min bruk av segmenteringsbegrepet blir derfor av en mer geografisk og retningsgivende karakter; for å klargjøre hvor i det politiske system beslutningsprosessen befinner seg. Det er vanskelig å si noe om det norske politiske system som helhet er segmenter, fordi vårt fokus er rettet mot strukturer innad i en enkelt sektor. Det er altså organiseringen av forholdet mellom stat og YS-S innad i denne sektoren vi kan si noe om.

Hvert segment kan beskrives ved hjelp av hvilke deltakere som anses som legitime, hvilke problemstillinger, verdier og situasjonsoppfatninger som oppfattes som sentrale, og hvilke typer kunnskap som oppfattes som ekspertise. Det enkelte segment har således sine spilleregler og rutiner for problem- og konfliktløsning (Egeberg m.fl. 1978). Innad i segmentet vil vi altså finne en politisk organisering der sammenkoblingen av deltakerer, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter er klart regulert, strukturert og spesialisert. I et rendyrket segmentert system vil en spesiell type beslutningsmuligheter være knyttet til spesifikke deltakere, problemer og løsninger. Velkjente løsningen benyttes på velkjente problemer. Dette skjer i et miljø med velkjente handlingsbetingelser. (Olsen 1978:88). Deltakelsen til de ulike aktørene kan også begrunnes ut ifra plikt, tradisjon og rutine, og ikke bare med forankring i rasjonalitet (Egeberg 1981:16).

## 2.5 Endringstrekk i forholdet stat og organisasjon

### 2.5.1 Avsegmentering og dekorporatisering ?

Tesen om den segmenterte stat er blitt polemisert mot både på et teoretisk og empiriske grunnlag (Nordby 1999, Helland 2000, Rommetvedt 2002). Rommetvedt (2002) fremmer en antitese til forståelsen av segmentert myndighetskontakt. På bakgrunn av en forestilling om økt samfunnskompleksitet, pluralisering, samordning på tvers av sektorer og alliansebygging, fremmer Rommetvedt (2002) en antitese til forståelsen av segmentert myndighetskontakt. Han legger også vekt på strukturelle



endringer i maktforholdet mellom storting og regjering. Stortingets betydning og innflytelse har økt. Det er blitt mer mangfoldig, aktiviteten har økt og det deltar i flere faser av beslutningsprosessen. Interesseorganisasjonenes forhold til stortinget har dermed endret seg og organisasjonene henvender seg her oftere enn tidligere. Korporative beslutningsformer blir vanskeliggjort fordi samfunnet blir mer komplekst og pluralistisk, men også fordi en bedring i kommunikasjon fører til at samfunnsinteresser oftere "støter" på hverandre slik at eventuelle tendenser til segmentering svekkes (Rommetvedt 2002). Vi ser derfor en tendens til samordning på tvers av sektorer, åpenhet for omgivelsene, legitimitetsskaping gjennom å vise at man ivaretar allmenne hensyn og bygging av allianser. Ulike deler av samfunnet påvirker hverandre i økende grad. Således blir det ikke mulig å opprettholde segmenter innenfor bestemte sektorer. Segmentene vil ikke ha mulighet til å isolere seg (Rommetvedt 2002).

Som motpoler på en politisk organiseringsskala, kan en således stille korporatisme opp mot pluralisme (Kjellberg og Reitan 1995, Rommetvedt 2002) og segment opp mot anarki (Olsen 1978:86). Kjennetegnet for korporatisme er organisering, regulering og hierarki mens pluralismen er kjennetegnet ved åpenhet, selvregulering og konkurranse. Segmenter er kjennetegnet ved struktur og spesialisering mens anarkiet er kjennetegnet ved løse strukturer der deltakere, problemer og løsninger flyter fritt og beslutningsprosessene er åpne. Forestillingen om at vi står overfor en avsegmentering og oppmyking av den korporative strukturen gjør at vi beveger oss i retning av pluralisme og anarki bort fra segmentering og korporatisme.

Det som er imidlertid er problematisk med antitesen er at den ikke i særlig grad redegjør for variasjoner i tid eller i forhold til funksjonelle områder. Vi kan se at hierarkiske strukturer er mest fremtredende på et tidspunkt i historien. Eller man kan anta at trekk av hierarkisk organisasjon er mer fremtredende i arbeidslivsmodellen enn i på andre samfunnsområder. Nordby (1999:32) påpeker at selv om det har vært en slanking av korporative innslag, var det kvalitativt sett ikke noe omfattende skifte. Maktutredningens sluttrapport (NOU 2003:19) stadfester at til tross for avsegmentering og nedgang i utvalg, råd og styrever at korporatismen allikevel står

relativt støtt i den norske arbeidslivsmodellen. Det betyr at vi ikke kan snakke om en samlende tendens, men at vi ser ulike organiseringsformer på ulike samfunnsområder. Dette bygger oppunder forståelsen om fragmentering. Om antagelsene om at en segmentiv og korporativ organisasjonsform har avtatt og vi har sett en økning i det relative omfanget av organisert anarki og pluralisme, er ikke dette nødvendigvis ensbetydende med at vi er inne i en ustoppelig prosess mot løsere organisering verken generelt sett eller i forhold til spesifikke samfunnsområder.

## 2.6 Korporatisme og segmentering sett i sammenheng med perspektivene.

Det er beslutningsprosessen som står sentralt for denne undersøkelsen. Korporative ordninger og segmenter danner en ramme rundt beslutningsprosessen og således rundt sammenkoblingen av deltakere, problemer løsninger og beslutningsmuligheter. For å forstå disse rammene kan vi bruke de tre perspektivene for å forklare trekk ved disse to organiseringsformene mellom stat og YS-S.

### 2.6.1 Hierarkiske trekk

I et hierarkisk perspektiv betraktes de korporative kontaktformene som foreligger mellom interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter, som en arena der staten sitter med de sterkeste formelle styringsmidlene og ivaretar samordningen av underenheter med spesielle roller og funksjoner (Christensen M.fl. 2004:107) Det er myndighetene som oppretter og nedlegger utvalg. I tillegg besitter de en eksklusiv rett til å utforme mandatene, noe som medfører at de i stor grad avgjør hva som anses som sentrale problemer og løsningsalternativer.

I sin opprinnelige form har korporatismen betraktet staten som en enhetlig aktør (Kjellberg og Reitan 1995:85) som treffer og iverksetter kollektive beslutninger. På denne måten underordnes særinteressene allmenninteressene. I et hierarkisk perspektiv blir således organiseringen av forholdet mellom stat og organisasjon et styringsverktøy for å nå kollektive mål.

---

De korporative ordningene og segmenter kan forstås som en refleksjon av komplekse omgivelser, der utbyggingen og fremveksten av interesseorganisasjonene og statens utvidede virksomhet ligger til grunn for strukturene. Formalisering av strukturen virker stabiliserende på atferd og skaper dermed forutsigbarhet for aktørene. Hvis organiseringen av rammene rundt beslutningsprosessen er klar og oppgått, vil beslutningsprosessen i stor grad påvirkes av de formelle strukturene. På denne måten kan atferd styres og gjennom den muligheten for innflytelse.

### **2.6.2 Forhandlingstrekk**

Organiseringsformene kan også forklares ut fra et forhandlingsperspektiv. Christensen (1994) påpeker at forhandlingstrekk kunne antas å være et sentralt element i beslutningsprosesser generelt. Således finner vi også forhandlingstrekk ved korporative ordninger (Christiansen og Rommetvedt 1999). I et forhandlingsperspektiv kan organiseringen av forholdte mellom stat og organisasjon sees som et resultat av tidligere kjøpslåing og kompromiss (Christensen m.fl. 2004). Det er derfor ikke nødvendigvis en aktør som konsekvent sitter på de sterkeste styringsmidlene, men undergrupper av velorganiserte interesser, der ressursene bak disse interessen gir form til strukturene og således maktgrunnlaget. På dette grunnlaget vil også den kollektive rasjonalitet bli svakere. En vil måtte forholde seg til kryssende hensyn, interesser og motsetninger som gjør at konfliktløsning kan bli en stor del av den politiske beslutningsprosessen.

I dette perspektivet vil således organiseringene ikke på samme måte være et middel for å styre atferd. I stedet ser vi en struktur der kompromiss og legitimering skaper en viktig handlingsramme. At særinteresser og allmenninteresser avveies mot hverandre blir nødvendig for å nå en felleskapsløsning. I stedet for et over- og underordningsforhold ser vi en flatere organisasjonsstruktur med rom for bredere deltakelse.

### **2.6.3 Kulturelle trekk**

Verken segmenter eller korporative kontaktformer er et direkte resultat av politisk design eller ingeniørvirksomhet. De er i stor grad resultatet av en lang rekke enkeltbeslutninger og en langtrukken tilpasning til nye betingelser. Innflytelse og rettigheter er gitt på bakgrunn av uformelle strukturer og en historisk kulturell anerkjennelse. Uformelle normer har utviklet seg gjennom etablerte tradisjoner og organisasjonskultur som tilegnes eller internaliseres gjennom erfaring og daglig arbeid sammen med andre aktører.

I et kulturelt perspektiv representerer organiseringsformene mellom stat og interesseorganisasjoner derfor et innslag av stabilitet over tid (Christensen m.fl. 2004:131). Olsen (1988) hevder at korporative ordninger fungerer mer på grunnlag av regler og praksis enn en løpende kalkulasjon av konsekvenser ulike handlinger har for fremsatte mål. I stedet er mye av virksomheten basert på rutiner (Nordby 1994), noe som er typisk for institusjoner. Det samme gjelder segmenter der deltakelse begrunnes ut fra plikt, tradisjon og rutine, mer enn rasjonelle valg (Egeberg 1981:16). Deltakerne i segmentet antas å dele enkelte grunnleggende verdier og situasjonsoppfatninger som gjør at deres modell av verden faller mer sammen med deltakerne innad i segmentet enn med dem utenfor (Christensen og Egeberg 1997). Det er slike felles oppfatninger og verdier som definerer medlemskap (Peters 1999).

I et kulturelt perspektiv vil derfor organiseringen mellom stat og organisasjon representere en ramme som skaper stabilitet, forutsigbarhet og oversikt. På denne måten er ikke organiseringen av samspillet et instrument for måloppnåelse, der atferd er basert på rasjonelle valg og konsekvenslogikk, men blitt en størrelse i seg selv med handlingsrammer som letter atferden til aktørene.

### **2.6.4 Forventninger om funn**

På bakgrunn av de ulike perspektivene og de ulike måtene å organisere forholdet mellom interesseorganisasjoner og staten, kan vi således si noe om hvilke funn vi forventer å gjøre i den empiriske delen av undersøkelsen.

---

Med utgangspunkt i et hierarkisk perspektiv vil man forvente at staten opptrer som en enhetlig beslutningstaker og at YS-S er underordnet staten. På grunnlag av dette venter vi derfor at den korporative kanal benyttes som et middel for å styre og kontrollere organisasjonen. Staten regulerer deltakelse, definerer problemer og avgjør tilgang til beslutningsmuligheter. Fordi den formelle strukturen er retningsgivende for atferden blir den på denne måten benyttet som et styringsverktøy. Videre forventer vi at når YS-S deltar i beslutningsprosessen vil de bli informert mer enn de blir konsultert. YS-S vil være mest interessante i det omfang organisasjonen bekrefter eller understøtter statens politiske linje. Vi vil også forvente stabilitet i omgivelsene fordi dette er en forutsetning for opprettholdelsen av en hierarkisk organisering. Deltakerer problemer og løsninger vil således stå relativt fast i den tidsperioden vi befinner oss innenfor. Dersom omgivelsene eller den formelle strukturen endres vil vi forvente at dette leder frem til en endring i organisasjonsatferden. Slanking av den korporative kanal og stortingets styrkede posisjon gjør at vi forventer at lobbyvirksomhet blir viktigere for YS-S og at betydningen av den korporative kanal minker.

Ut fra et forhandlingsperspektiv vil man derimot forvente at den korporative kanal blir en arena for samhandling. Partene vil ha en likestilt rolle fordi de er gjensidige avhengige av hverandre for å nå en beslutning. Kollegialitet blir således et viktig stikkord. I beslutningsprosessen representerer partene ulike interesser som ofte er kjent på forhånd. Den kollektive rasjonaliteten vil være svakere fordi hver undregruppe vil handler rasjonelt ut fra egne interesser. Vi antar videre at de problemene som diskuteres berører YS-S spesielt, slik at den ekspertisen og kompetansen organisasjonens representerer spiller en viktig rolle. Problemløsning kan delegeres til YS-S. I tillegg forventer vi at problemene har en karakter som muliggjør at de løses gjennom kompromiss. Dersom man ikke skulle nå enighet, vil ingen av partene kunne påtvinge den annen en løsning. Ved uenighet forventer vi derfor at tidligere fremforhandlede resultater blir stående. I et forhandlingsperspektiv er det ikke gitt at staten kan endre den formelle normative strukturen for å styre atferd. I et forhandlingsperspektiv danner aktørenes interesser og ressurser grunnlag for strukturen, vi forventer derfor at staten ikke kan opptre uavhengig av YS-S. I

dette perspektivet vil det derfor være lettere å ty til pressmidler ved uenighet. Videre vil forvente at dersom YS-S skulle oppfatte strukturen som uegnet for å realisere sine interesser står heller ikke de fritt til å endre dette på egenhånd. Således får de nåværende kontaktformer en sterkere posisjon enn andre aktuelle kontaktformer.

I et kulturperspektiv forventer vi at konsekvens av handlinger ikke står sentralt i beslutningsprosessen. Vi vil se at forholdet mellom stat og organisasjoner er basert på regelfølgning og rutiner. Om man støter på problemer av en ny og mer kompleks art, vil etablerte løsningsmodeller og problemdefinisjoner benyttes. Vi forventer å se at det har utviklet seg en forståelse blant aktørene om hva som ansees som passende atferd. På dette grunnlag vil noen løsningsforslag og prosedyrer være aktuelle, mens andre oppfattes som urelevante. Således blir deltakelsen forutsigbar. Aktørene fyller ulike roller og man vet hva som kan forvente av de enkelte partene. Endringsprosesser i et institusjonelt perspektiv innebærer en naturlig utviklingsprosess der organisasjonen gradvis tilpasser seg ytre og indre press. Tidligere veivalg eller sti-avhengighet vil være avgjørende for det kontaktmønsteret vi ser. Hvis organiseringen av forholdet mellom stat og interesseorganisasjon er institusjonalisert forventer vi således at den har fått en egenverdi utover det instrumentelle. Institusjon representerer på denne måten en viss robusthet mot endring. Vi forventer derfor at medvirkning i nye fora ikke vil gå på bekostning av de etablerte kontaktformene, men heller komme i tillegg til disse. Utnyttelsen av uformelle kontakter vil styrkes innad i det nettverk som allerede eksisterer.

---

## 2.7 Oppsummering

### 2.7.1

Dette kapittelet har søkt å bygge en teoretisk ramme for å kunne besvare studiens problemstilling. For å sette beslutningsprosessen inn i en sammenheng har jeg sett på organiseringen av forholdet mellom interesseorganisasjon og stat som segmenter og korporative arrangement. Disse representerer altså ulike måter å koble sammen de fire strømmene i beslutningsprosessen på. Det er disse samme strukturene som setter rammen for hvilken mulighet YS-S har til å medvirke i beslutningsprosessen.

I et hierarkisk perspektiv finner vi en rangordning av de fire strømmene. De deltakerne, problemene og løsningene med høyest rang har således adgang til flest beslutningsmuligheter. I forholdet mellom staten og YS-S, beskrevet i et hierarkisk lys, vil vi rette fokus mot statens styringspotensial. Staten styrer gjennom utforming av struktur, gjennom forholdet til omgivelsene og gjennom rasjonelle handlinger innenfor disse rammene (Christensen m.fl. 2004). Den formelle normative struktur er bygget på et kommandoprinsipp og vi forventer at de korporative kontaktformene benyttes som et middel for styring og kontroll. Vi ser staten som en enhetlig beslutningstaker der forsøk på innflytelse og ytre press ikke i særlig grad påvirker verken forberedelse eller iverksetting av saker. I en rendyrket hierarkisk organisering har ikke interesseorganisasjonene noen plass utover det å være opinionspåvirkere eller et instrument for å skape eller opprettholde flertall, vi ser imidlertid at denne oppfatningen modifiseres men at vi kan diskutere en tendens der særinteressene er underlagt allmenninteressene.

I et hierarkisk perspektiv forventes videre organiseringen å være best egnet til å løse problemer av kollektiv og generell karakter. Hvis man forutsetter at legitimering av avgjørelser på demokratsikk vis er viktig over tid, vil legitimeringshensyn bidra til å gi problemløsningen et kollektivt eller generelt preg (Egeberg 1981:21). For å opprettholde en hierarkisk struktur er det videre viktig med stabilitet i omgivelsene. Vi forventer således at problem og løsningsdefinisjoner er

relativt klare og stabile og at vi står overfor et stabilt deltakermønster. Vi står overfor en stramt styrt og spesialisert struktur.

I dette perspektivet ser vi en tett sammenheng mellom endringer i den formelle strukturen og endring av faktisk atferd. Vi har derfor en forventning om at formell struktur vil benyttes som et styringsmiddel.

I et forhandlingsperspektiv ser vi derimot at den formelle normative struktur har form som et kollegium, der koordineringen ikke baseres på kommando, men gjennom sondering, tautrekking og eventuelt avstemming. Kontaktformene mellom stat og interesseorganisasjon blir således en arena for samhandling. Her står vi ikke overfor en enhetlig beslutningstaker men en heterogen organisasjon med undergrupper som representerer ulike interesser. Disse interessene betraktes som velorganiserte og det er kjent hvem som har sammenfallende interesser og hvem som representere motparten. Et viktig poeng blir således hvilke ressurser de ulike grupperingene har til å hevde sine interesser. Vi forventer derfor at de ulike aktørene blir likestilte og jevnbyrdige parter og at de i større eller mindre grad vil være gjensidig avhengige av hverandre.

Denne organiseringsformen er best egnet til å løse selektive og spesielle problemer slik at legitimeringshensyn får en sentral rolle. Stabilitet er også viktig i denne tilnærming fordi økt endringstakt gjør det vanskelig å si hva problemene består i og således også hvem som er berørt. Økt sakskompleksitet vil derimot fremme forhandlingsorganisatoriske trekk ved at staten vil ha behov for å utvide sitt kunnskapsgrunnlag, noe som kan gjøres ved å trekke inn interesseorganisasjonenes ekspertise. Problemene vil videre ha en karakter som gjør at de kan løses ved kompromiss.

Begrensningene i en endring i et forhandlingsperspektiv vil imidlertid være flere enn i et hierarkisk perspektiv. Dette er fordi aktørenes interesser og ressurser i en viss utstrekning danner grunnlag for organisasjonsstruktur og organisering av endring. Det blir således vanskelig å bruke formell normativ struktur som et styringsverktøy.

Ved å benytte et kulturperspektiv får vi også et bilde av at organiseringen av forholdet mellom staten og YS-S er mer enn et middel for måloppnåelse. Formell



normativ struktur ansees ikke som betingende for faktisk atferd. I stedet legges det vekt på kultur, struktur og rutiner der samhandlingen har fått en verdi i seg selv.

I kulturperspektivet er det to begreper som står sentralt. Det første er logikken om det passende som representerer atferd basert på regelfølgning, der konsekvenstenkning og målrasjonlighet kommer i bakgrunnen. Således vil komplekse handlingsstimuli møtes av standardiserte og nesten intuitive handlemåter. Vi forventer derfor at selv nye problemer vil møtes av etablerte og velkjente handlingsmønstre.

Det andre begrepet er sti-avhengighet. Dette bygger på en antagelse om at institusjonell tilpasning og faktisk atferd er betinget av tidligere valg, erfaringer og historie. Fordi veivalget innebærer en investering av tid, ressurser og kompetanse i organisasjonen, vil en større endring fra denne veien innebære betydelig omkostninger. Vi kan snakke om at det utvikles en motstandsdyktighet mot endring. Det vil altså være lettere å få aksept for små skrittvisende endringer enn store og omfattende omveltninger.

## 2.8 Metodologiske betrakninger

### 2.8.1 Innledning

Målet med forskning er å finne svar på spørsmål ved å benytte systematiske strategier (Berg 2004:7). Metodelæren gir råd om hvordan man kan samle inn, behandle og analysere data (Hellevik 1999:12). Den utstyres oss nettopp med en systematisk fremgangsmåte for å forstå og undersøke virkeligheten. Metoden gjør oss i stand til å se årsaker bak hendelser, meninger bak handlinger og sosiale og materielle strukturer sin betydning for individers meninger og handlinger Andersen (1990:12).

Det er studiens problemstilling som angir de spørsmål studien forventes å gi svar på (Halvorsen 1989 i Andersen 1990:63). Den markerer på denne måten undersøkelsens retning. Problemstillingen fremstår således som et organiserende prinsipp for datainnsamling og analyse (Mortensen 1993:21)

## 2.8.2 Kvalitativ metode

I følge Andersen (1990) skiller man i samfunnsvitenskapen mellom to hovedformer for metodisk fremgangsmåte: kvalitativ og kvantitativ. Den kvalitative metoden er mindre formalisert enn den kvantitative. Dens primære siktemål er forståelse. Et grunnleggende trekk ved kvalitativ metode er at man ved ulike former for datainnsamling er i stand til å skape dypere forståelse for det problemkompleks man studerer, samt se problemet i en helhetlig kontekst (Holme og Solvang 1989 i Andersen 1990:13-14). Begrunnelsen for å benytte en kvalitativ tilnærming ligger altså i ønsket om å kunne oppnå en samlet forståelse av YS-S ved å se på strukturelle trekk, individers atferd og dannelsen av organisasjonskultur. Denne muligheten for en dyp og helhetlig forståelse av et fenomen blir sett på som den kvalitative tilnærmings styrke. Når det kommer til spørsmålet om å kunne gjenskape en kvalitativ undersøkelse blir dette ofte betraktet som problematisk. Svakheten ved tilnærmingen er således knyttet til muligheten for rekonstruksjon. Det betraktes også som en svakhet at et kvalitativt opplegg bergrenser muligheten til sammenligning på tvers av forskjellige organisatoriske sammenhenger (Andersen 1990:30). Svakheterne kan imidlertid oppveies gjennom de muligheter et intensivt forskningsopplegg byr på. I tillegg til den detaljrikdom som ligger i kjennskapen til en enhets verdier på en rekke variable, gir altså undersøkelsesopplegget en spesielt god mulighet til å se enheten i et helhetsperspektiv.

Borum (1990:41) fremhever at metodevalg bør baseres på en avveining av tre forhold. For det første er undersøkelsens formål avgjørende. I denne studien er formålet å beskrive og forklare. Jeg ønsker å beskrive YS-S atferd i beslutningsprosessen, for deretter å kunne belyse og forklare organisasjonens handlinger. Et viktig moment blir derfor hvilke type data jeg kunne skaffe til veie med tanke på oppgavens formål og problemstilling. For det andre er teoretisk perspektiv viktig. I denne studien er det et organisasjonsteoretisk perspektiv som ligger til grunn. Dette perspektivet tilbyr verktøy for å forstå beslutningsprosessen gjennom analyse av organisering av relasjonen mellom stat og interesseorganisasjon. Til sist fremhever Borum ressurser. I en hovedfagsoppgave vil ressursene være

begrenset både med tanke på tid, personale og økonomiske midler. Ut fra en vurdering av disse tre faktorene har jeg lagt vekt på styrken ved den kvalitative metoden og valgt denne tilnærming for undersøkelsen.

### **2.8.3 Design: Casestudie**

Oppgaven er designet som en casestudie. Dette designet er utbredt ved undersøkelse av organisasjoner. Berg fremhever casestudiet som “an extremely useful technique for researching relationships, behaviors, attitudes, motivations, and stressors in organizational settings” (2004:260).

Et karakteristisk trekk ved casestudiet er få observasjonseenheter og mange variable. Metoden kjennetegnes ved ønsket om å belyse et samtidig fenomen i sin naturlige ramme (Yin 1994:13). Yin definerer casestudiet som en empirisk undersøkelse som belyser et samtidig fenomen innenfor det virkelige livs rammer, hvor grensene mellom fenomenet og den sammenheng det opptrer i er uklart og hvor det er mulig å benytte flere informasjonskilder til å klargjøre fenomenet. Essensen i en casestudie er at det forsøker å kaste lys over en beslutning eller et sett av beslutninger. Hvordan og hvorfor disse beslutningene ble tatt, hvordan de ble implementert og hvilket resultat det gav (Schramm 1971 i Yin 1994:12). Når man studerer kun en enhet betegnes dette ofte som en ”single casestudie”. Kruuse (1989 i Andersen 1990) anfører at det er en tilbøyelighet til å betrakte casestudier som kvalitative undersøkelser. I følge Yin (1994) er det imidlertid viktig å påpeke at det ikke kan settes likhetstegn mellom en casestudie og kvalitativ forskning. Grønmo (1996) hevder at skillet kvalitativ/kvantitativ i første rekke refererer til egenskaper ved dataene ikke nødvendigvis som et metodologisk skille. Han mener derfor at metodespørsmål i størst mulig grad bør knyttes til konkrete problemstillinger (ibid:75). Mitt undersøkelsesopplegg er således av kvalitativ art fordi de dataene jeg har samlet inn har en kvalitativ karakter, ikke fordi studien er designet som en casestudie. At dataene er kvalitative betyr at de ikke er kvantifiserbare. Styrken ved en slik kvalitativ tilnærming er muligheten til intensiv granskning av en analyseenhet, ulempen er følgelig at studien ikke i særlig grad åpner for statistisk generalisering.

Dette er et aspekt som er blitt betraktet som en svakhet ved denne tilnærmingen. Det åpnes imidlertid for det som kalles analytisk generalisering. Det betyr at en generaliserer fra casestudiet til en teori (Yin 1994:30). Analytisk generalisering forteller oss om de funn vi gjør styrker eller svekker tidligere etablerte teoretiske sammenhenger. Instrumentell og institusjonell teori gir ulike fortolkninger av de muligheter for medvirkning YS- Stat har i det norske politiske system. Slik kan denne casestudien bidra til å klargjøre forholdet mellom organisasjon og stat. Formålet med denne studien er således først og fremst å foreta analytiske generaliseringer.

#### **2.8.4 Datas validitet og reliabilitet**

Datas validitet sier noe om måleprosedyrens gyldighet for det vi ønsker å måle, om den gir et korrekt svar og måler det den er ment å måle (Mordal 2000:61). I følge Andersen (1990:82) knyttes validitetsbegrepet til to størrelser, gyldighet og relevans. Kravet om gyldighet viser til graden av samsvar mellom det teoretiske og det empiriske plan. De operasjonelle definisjonene må svare til de teoretiske. Dette er hva Hellevik betegner som "definisjonsmessig validitet" (1999:186) Samsvaret mellom teori og operasjonelle definisjoner legger grunnlaget for de data som samles inn og deretter analyseres. Hvis det ikke foreligger samsvar mellom teori og operasjonelle definisjoner kan en heller ikke være sikker på at de data som samles inn er relevante. I denne studien er det de teoretiske perspektivene som har vært bestemmende for spørsmålsformuleringen. Således skulle svarene i undersøkelsen på best mulig måte belyse både hoved- og underproblemstillinger. På denne måten har jeg søkt å oppnå samsvar mellom det teoretiske og empiriske begrepsplan.

Reliabiliteten sier noe om i hvilken grad måleprosedyren er pålitelig og stabil i ulike målesituasjoner (Mordal 2000:61). Den sier noe om datas nøyaktighet og fravær av tilfeldige målefeil. Det vil si om undersøkelsen gir samme svar uansett når og hvor den blir utført. Målet er altså å minimalisere feil og forutinntatthet i en undersøkelse. "Høy reliabilitet er en nødvendig forutsetning for at data skal ha høy validitet" (Hellevik, 1999:53). Det hjelper lite å ha funnet frem til observerbare egenskaper som er gyldige uttrykk for de teoretiske egenskapene vi vil måle, dersom innsamlingen og

behandlingen av data er unøyaktig og full av feil. So vi har sett ovenfor er det altså betraktet som problematisk og gjenskape en kvalitativ undersøkelse (Andersen 1990:30). Derfor blir det spesielt viktig å beskrive prosessen som leder fram til resultatet nøye. I følge Fog (1996) blir det viktig å kunne rekonstruere skrittene frem til det hun kaller den ”slående innsikt”. ”Hvert skritt i argumentasjonen må klart følge av det foregående og følges av det neste” (Fog 1996:194-219). Jeg vil derfor, så godt det lar seg gjøre, la de enkelte stegene i prosessen være godt synliggjort.

### **2.8.5 Datagrunnlaget**

Jeg har valgt å ta for meg noen av de sakene YS- Stat har vært engasjert i de siste ti år for å belyse problemstillingen. Perioden jeg har valgt å fordype meg i spanner fra 1993 til og med 2002. For å trenge inn i de utvalgte sakene har jeg tatt utgangspunkt i årsberetningene fra denne perioden. Det er tre årsberetninger; disse strekker seg fra 1.1.1993 til 31.12.1995, fra 1.1.1996 til 31.12.1998 og fra 1.1.1999 til 4.6.2002. Ved hjelp av årsberetningene dannet jeg meg oversikt over viktige saker YS- S jobbet med i denne perioden, deretter valgte jeg tre saker fra hver årsberetning. Før sakene ble endelig valgt, rådførte jeg meg med medlemmer fra sekretariatet i YS-S. De enkelte sakene ble valgt på grunnlag av om det hadde vært en substansiell behandling av dem i YS – Stat, og at det var denne organisasjonen og ikke de tilsluttede organisasjoner som har vært hovedaktør. Et annet kriterium var at sakene skulle være noenlunde fordelt på ulike år slik at de spanner over hele perioden. Målet var å velge ut saker som representerer ulike områder og trekk ved organisasjonens arbeid. Dette skapte imidlertid noen problemer. Det viste seg at noen av de sakene som hadde en relativt fremtredende plass i årsberetningen, ikke nødvendigvis hadde tilsvarende informasjonsmengden i arkivet. Det avgjørende kriteriet for utvelgelse ble derfor rent pragmatisk; om det fantes arkivert dokumentasjon i de sakene jeg hadde valgt meg ut på bakgrunn av de andre kriteriene.

### 2.8.6 Kildene

Yin (1994) fremholder at et annet typisk trekk ved en casestudie, enn de som er nevnt under punkt 3.1.3, er at det er mulig å benytte seg av flere ulike type kilder (s.13). Det er dette som gis betegnelsen ”kildetriangulering”. Fordelene med kildetriangulering er at det gis flere ulike mål på samme fenomen og at manglene ved en enkelt kilde kan veies opp for av en annen. Følgelig kan empiriske funn og slutninger oppnå større grad av troverdighet og nøyaktighet fordi man baserer seg på flere informasjonskilder (Yin 1994:92). I min studie har jeg benyttet tre ulike kilder: årsberetninger, arkivmateriale og respondentintervjuer.

**Årsberetningene** har vært en viktig kilde i denne studien. De har vært inngangsportalen til å forstå de aktuelle sakene og organisasjonens arbeidsmåter. Dette er et skriftlig kildemateriale som er forfattet av sekretariatet i YS-S. Dokumentet er en oppsummering på organisasjonenes virke i en treårsperiode. Denne beretningen er i all hovedsak skrevet med tanke på medlemsorganisasjonene. Det kan bety en viss fare for at de som har forfattet dokumentet er gir et optimistisk bilde av egen medvirkning og innflytelse. Dette avhjelpes imidlertid av det faktum at denne undersøkelsen ikke skal studere faktisk innflytelse, men *betingelser* som ligger til grunn for medvirkning og innflytelse og at det nettopp er YS-S sin egen oppfatning som legges til grunn i denne vurderingen.

**Arkivmaterialet** er det andre kildematerialet jeg har benyttet meg av. Dette er også et skriftlig materiale, men i motsetning til årsberetningen er dette originaldokumenter; brev, møteinnkallelser og memoer. Egen tolkning av materialet kan påvirke det resultat en endelig kommer frem til. Fordi dette er dokumenter som i største grad angir den kontaktform organisasjonen har benyttet og gir lite rom for tolkning konstituerer dette ikke noe overhengende problem. Det er derfor liten grunn til å tro at dette materialet reiser reliabilitetsspørsmål.

**Intervjuene** representerer den tredje kilden jeg har anvendt. Som en følge av de sakene jeg har valgt ut, trådte det frem seks relevante intervjurespondenter. Disse er personer som har jobbet med de utvalgte sakene i studiens aktuelle tidsrom. Intervjuene er viktige særlig av to årsaker. For det første fordi de i denne studien

veier opp for at det skriftlige kildematerialet i noen av sakene er sparsomt. Ved å intervju personene som har arbeidet med saksmaterialet vil "hullene" kunne fylles. For det andre kan de brukes til å klargjøre det som måtte være utelatt eller ligger mellom linjene i det skriftlige kildematerialet. Dette gjelder kanskje særlig i forhold til om det har funnet sted medvirkning gjennom mer uformelle kontakter. Hvis det er tilfelle at slike kontakter er benyttet, vil dette ikke være dokumentert, og denne informasjonen kan således bare tilegnes via intervjuene. Intervjuene er i denne studien er semi- strukturert. Et semi- strukturert intervju er et samtaleintervju, hvor bare noen av spørsmålene og temaene er klargjort på forhånd. Dette gir intervjueren friere spillerom. Spørsmål som fremstår som irrelevante kan utelates, og om uforutsette eller uventede temaer skulle dukke opp underveis kan disse adresseres. Intervjuerens mulighet for improvisasjon samtidig som fokus holdes på saken, blir av Rubin og Rubin (1995) fremhevet som en styrke ved det åpne eller semi-strukturerte intervjuet. Jeg benyttet en spørsmålsguide, hvor noen temaer og spørsmål var fastsatt på forhånd. Dette betyr at flere av respondentene har fått de samme spørsmålene, samtidig som den enkelte informants perspektiver er gitt innflytelse. At flere respondenter besvarer de samme spørsmålene gir større mulighet til å vurdere temaet fra ulike synsvinkler, men vil også kunne være med på å øke studiens reliabilitet.

Det er viktig å være klar over noen kritiske punkter ved det kvalitative intervju. Det er fare for at intervjuet i stor grad påvirkes av egenskaper ved intervjueren. I følge Andersen er antagelig det mest diskuterte ankepunktet ved intervjumetoden det ledende spørsmål (Andersen 1990:234). En måte å korrigere dette på er å ha en godt gjennomarbeidet intervjuguide, med nøye gjennomtenkte spørsmålsformuleringer. I tillegg kan denne situasjonen til en viss grad avhjelpes under selve intervjuet. Ved å være klar over faremomentet kan spørsmålet rettes opp eller omformuleres hvis intervjueren har mistanke om at respondenten føler at svaret må oppfylle visse forventninger. Et annet faremoment er at jeg kan ha feiltolket de svar som er gitt. Det kan imidlertid korrigeres ved at det stilles oppfølgingsspørsmål hvis det er antydning til uklarheter eller misforståelser, både umiddelbart i intervjusituasjonene eller i etterkant via telefon og e-post.

Tidsaspektet kan også konstituere et problem. Fordi sakene jeg undersøker ligger noe tilbake i tid, er det en mulighet for at respondentene ikke husker nøyaktig en situasjon eller et hendelsesforløp. En måte å redusere dette problemet på er å sammenholde opplysningene fra intervjuet med de skriftlige kildene.



## **3. Empiri**

### **3.1 Innledning**

#### **3.1.1 Datagrunnlaget**

Denne studien av YS-S mulighet for medvirkning i det norske politiske system bygger på seks dybdeintervjuer foretatt blant ansatte og tidligere ansatte i YS-S. Intervjuene er supplert med materiale fra YS-S årsberetninger og arkivmateriale. Det innsamlede materiale baserer seg, som nevnt innledningsvis, på utvalgte tariffoppgjør og omstillingssaker fra en tidsperiode på 9 år. Disse sakene utgjør en omfattende og vesentlig del av det arbeidet YS-S drev i denne perioden. Jeg har valgt å dele datamaterialet inn i to deler. Først vil jeg redegjøre for funn knyttet til tariffoppgjørene i 1994, 1998 og 2000 og deretter vil jeg redegjøre for funn som er knyttet til omstillingsarbeidet i 1993, 1997 og 2000-02.

#### **3.1.2 Avhengighet, interesser og kompetanse.**

Organiseringen av forholdet mellom stat og organisasjoner, vil som annen organisering henge sammen med bestemte mer eller mindre grunnleggende forhold (Egeberg 1981:45). March og Olsen (1976) har skissert tre generelle trekk som betinger eller rettferdiggjør organisering av beslutningsmuligheter, problemer løsninger og deltakere, slik at vi får en sammenkobling som har en viss struktur. Disse trekkene er avhengighet, skjev fordeling av faglig kompetanse og skjev interessefordeling.

Gjennom de intervjuene jeg har foretatt kan vi si noe om hvilken vekt informantene legger på de ulike aktørene i sine omgivelser. Det etterlates liten tvil om at det er staten som trer frem som aktøren av størst betydning i YS-S sine omgivelser. I statlig sektor er det departementene som oppfattes som klart viktigst når det gjelder beslutninger som skal fattes av betydning for organisasjonen i forbindelse med

tariffoppgjøret. Dette forholdet blir av alle informantene betraktet som et forhold basert på gjensidighet, i større eller mindre grad. De ser seg selv som en viktig medspiller for å oppnå gode og velfungerende løsninger. Ønsket om et nært samarbeid sett fra YS-S sin side er stort. De ser det som viktig at ”vi kan gå sammen for å løse et problem”. De oppfatter dette gjensidighetsforholdet som legitimitetsskapende. I tillegg eksisterer det situasjoner der det fra politisk hold er bestemt at samarbeidet skal avstedkomme konsensus: ”Staten som arbeidsgiver er i mange situasjoner pålagt av politiske myndigheter å oppnå enighet”. I forhandlinger fremheves spesielt nødvendigheten av et samarbeid for å kunne komme i mål og unngå konflikt. En informant påpeker imidlertid at staten i noen sammenhenger føler større reservasjoner enn YS-S: ”Rent formelt tror jeg nok staten hadde greid seg uten oss, men i en samfunnsutvikling tror jeg nok at det allikevel er godt å ha oss med”.

I følge Egeberg (1981:58-59) har organisasjonenes posisjonering innenfor det politisk- administrative system som utvalgsmedlemmer og høringsinnstanser, vært sett i sammenheng med at de besitter ulike typer faglig kompetanse. Denne forestillingen om at noen er i besittelse av mer faglig kompetanse enn andre til å løse visse typer av problemer er viktig siden den danner grunnlaget, men også rettferdiggjør eksklusive deltakelsesrettigheter. I arbeidet med tariffforhandlinger må man først og fremst legge til grunn at YS-S og de andre hovedsammenslutningene i mange tilfeller har en lovfestet eller tariffestet rett til forhandlinger og medbestemmelse. Utover disse regulerte rettighetene er kompetanse en viktig faktor. Svarene som kom frem i intervjuene viser også at de spurte fremholder nettopp kompetanse som en viktig begrunnelse for deltakelse og samarbeid. De mener at de sitter på kunnskaper og kompetanse som er viktig når beslutninger skal fattes. Respondentene uttrykker at de ofte blir spurt både om spesifikke detaljer fra tidligere saker og at de blir konsultert for å gi generelle råd. Dette er en tendens som har utviklet seg over tid. En informant sier det slik ”tidligere var det nok slik at vi spurte staten til råds, men nå er det like gjerne de som konsulterer oss. Vi er blitt en konsulterende instans”. Enkeltindivider blir på denne måten sett på som en kompetanseressurs. ”De ulike personene som jobbet med de ulike saksområdene ble jo kapasiteter på sitt område, og i det henseende hendte det ofte at vi ble brukt som

referanser. Da jobbet vi sammen med saksbehandlerne fra staten for å bistå i saker, eller vi hjalp til med å finne løsninger”.

Interesser er også et moment som begrunner at interesseorganisasjonene er organisert inn i det politisk-administrative system. Dette har sammenheng med at organisasjonene representerer interesser som berøres av offentlige tiltak (Egeberg *ibid*:62). Denne interesserepresentasjon ligger i bunnen som en legitimeringsfaktor når eksklusive deltakelsesrettigheter er gitt i lovverket. Gjennom intervjuene er dette også noe som kommer frem. Med tanke på at de er representanter for særinteresser, legger respondentene til grunn at de gjennom en lang prosess er gitt rettigheter gjennom lovverket. ”Før vi fikk tjenestetvistloven og arbeidstvistloven var det jo rent formelt slåssing om alt, etter hvert kom man vel til at verden fungerer bedre og det er lettere å nå sine mål hvis man samarbeider. Derfor ble det utviklet et sett spilleregler”. Det er imidlertid en felles oppfattelse blant de spurte at interesser alene ikke er nok til å delta i beslutningsprosessen. Det er en kombinasjon av de to som er avgjørende, men når inngangsbilletten først er gitt, fremholder de at kompetanse spiller en vel så viktig rolle som interesser når deltakelsen skal begrunnes.

## 3.2 Tariffoppgjørene 1994, 1998 og 2000

### 3.2.1 De formelle rammene

Rammene rundt et tariffoppgjør utgjøres av de vilkår som er oppstilt i Lov om Tjenestetvister av 1958 18.juli nr.2 (Tjtv1). Her reguleres forhandlingsretten, tariffavtaler, meglingsinstansen og rettsinstanser for tvisteløsning. For å kunne sette de funn jeg har gjort inn i system, føler jeg derfor at det er på sin plass med en kort redegjørelse for de formelle retningslinjene som ligger til grunn for arbeidet med et tariffoppgjør.

Definisjonen på en tariffavtale finner vi i Tjtv1 § 11. Det er en skriftlig avtale om lønns- og arbeidsvilkår mellom staten på den ene side og en hovedorganisasjon, tjenestemannsorganisasjon eller annen organisasjon som nevnt i lovens § 3 på den

annen side. En hovedtariffavtale er en tariffavtale som gjelder generelle lønns- og arbeidsvilkår. Noen krav ved tariffrevisjonen gjelder alle avtaler. De kalles generelle krav. Det kan for eksempel dreie seg om lønnstillegg for alle grupper som omfattes av avtalene, om lavtlønnstillegg, kortere arbeidstid, og sosiale ordninger, som AFP (avtalefestet pensjon). Fagforbundene har gjerne krav i tillegg til de generelle kravene. De blir kalt spesielle krav eller særkrav.

Både hvor lang tid en avtale skal gjelde og fristen for oppsigelse nedfelles i avtalen. Hvis dette ikke er avtalt, fornyes avtalen for ett år av gangen, med en oppsigelsesfrist på tre måneder. Ved oppsigelse av avtalen betyr det at partene må reforhandle en ny avtale. Det er disse forhandlingene som kalles tariffoppgjør.

Før partene møter til forhandlinger gjøres det omfattende forberedelse. YS-S sender ut et debattheft til sine forbund der det åpnes for diskusjon rundt aktuelle saker og problemstillinger. Forbundene kommer så med sine innstillinger eller uttalelser som igjen blir behandlet i sektorstyret. Det er her de endelige krav formuleres. Det er YS-S sektorstyre som fastsetter retningslinjene før tariffoppgjøret og forhandlingsmåten<sup>8</sup>. YS-S rett til forhandlinger i tariffoppgjøret er fastsatt i tjtvl §§ 2-3. I § 3 oppstilles de krav som må være oppfylt for å få forhandlingsrett og i § 2 oppstilles en gjensidig plikt mellom partene til å oppta forhandlinger om inngåelse av tariffavtale etter krav fra den andre parten. Forhandlingene kan foregå i ulike former. De kan forløpe som forbundsvise forhandlinger, der de enkelte fagforbundene selv stiller alle krav innenfor rammen av sektorstyrets retningslinjer. I denne varianten blir det forhandlet for hvert enkelt tariffområde, med bransjemotparten. Forhandlingene kan også foregå som samordnede oppgjør. Da blir det ført felles forhandlinger mellom hovedsammenslutningene med mulighet for bransjevis, forbundsvise tilpasningsforhandlinger. Men det forekommer også det som kalles kombinerte oppgjør. Denne betegnelsen brukes når myndighetene medvirker direkte i oppgjøret f.eks. ved skattepolitiske tiltak e.l. som forutsetninger for oppgjøret.

---

<sup>8</sup> Samordnet eller forbundsvist oppgjør, eventuelt en kombinasjon.

I de tilfellene der partene ikke kommer til enighet i forhandlingene kan partene i felleskap kreve megling. Er forhandlingene avsluttet uten at enighet er oppnådd skal meglingsmannen straks underrettes og av eget tiltak foreta megling.

### **3.2.2 Kravet**

Ved alle tre lønnsoppgjørene som legges til grunn for denne studien, fremmet YS-S krav om at forhandlingene mellom avtalepartene i det statlige tariffområdet skulle skje på et fritt og selvstendig økonomisk grunnlag, og at beregningsgrunnlaget for statsoppgjøret og lønnsutviklingen for statens arbeidstakere skulle vurderes spesielt. I tillegg ble spesifikke krav fremmet i forhold til lønn og sosiale bestemmelser.

I 1994 var YS-S villige til å videreføre moderasjonslinjen, med forutsetning om at regjeringens intensjonserklæring om "omstilling under trygghet" i staten ble videreført, de sentrale personalpolitiske retningslinjer for omstillingsarbeidet i staten ble videreutviklet og at moderasjonslinjen skulle gjelde alle arbeidstakere og arbeidsgivere. De krevde også at det skulle være rom for reallønnsøkning i tariffperioden, og at det statlige avtaleområdet selv kunne disponere den økonomiske ramme vedrørende profil/fordeling/prioriteringer m.v.

I 1998 var utgangspunktet for YS-S krav at omstillingsarbeidet i staten totalt sett ikke skulle gi færre arbeidsplasser og at oppsigelse er et uegnet virkemiddel som ledd i omstillingen og fornyelsesarbeidet. Det ble derfor lagt til grunn at regjeringens intensjonserklæring om "Omstilling under trygghet" i staten står fast, og at "Personalpolitikk ved omstillingsprosesser. Veiledning og retningslinjer" blir videreført. De konkrete kravene var at samtlige arbeidstakere skulle sikres en vekst i sin reallønn i 1998, at arbeidstakerne på midlere og lavere lønnsnivå skulle gis den høyeste reallønnsøkningen. I tillegg ønsket YS-S at hoveddelen av den økonomiske rammen pr. 1.mai 1998 skulle gis som et generelt lønnstillegg.

I 2000 ville YS-S ha vekst i reallønnen til alle arbeidstakere. Arbeidstakere på midlere og lavere sjikt skulle gis høyest reallønnsvekst. Hoveddelen av den økonomiske rammen pr. 1.mai 2000 skulle gis som et generelt lønnstillegg. Med mindre en særskilt regulering ble gjennomført, skulle særlige tillegg reguleres med

den økonomiske rammen for lønnsoppgjøret. YS-S vil videre avsette en del av den økonomiske rammen til sentrale justeringer og lokale forhandlinger. Organisasjonen ville prioritere sine grupper, herunder kvinnedominerte grupper ved fordelingen av de avsatte midler til sentrale justeringer og lokale forhandlinger. YS-S krevde også innføringen av en femte ferieuke.

### **3.2.3 Utvalgsordningen**

De relasjoner som eksisterer mellom staten og YS-S, er viktige for å forstå hvilke betingelser for innflytelse som foreligger og hvilke muligheter for medvirkning YS-S har. Den korporative kanal er en slik relasjon som er gitt en betydelig oppmerksomhet rent forskningsmessig. Innenfor den korporative kanal er det utvalgsordningen som står i fokus. Den er blitt beskrevet med tanke på deltakere, typer av utvalg og saksområder. Det som er interessant i vår sammenheng er å se på sammenkoblingen av Egebergs fire strømmer av; beslutningsmuligheter, deltakere, problemer og løsninger. Bare de deltakerne som er oppnevnt, og problemer og løsninger som disse bringer med seg gis adgang til en gitt beslutningsmulighet, det være seg en arbeidsgruppe eller et partssammensatt utvalg. I avsnittet under vil jeg derfor søke å beskrive YS-S medvirkning i utvalgsordningen i lys av disse dimensjonene.

Det er naturlig å trekke et skille mellom faste og midlertidige utvalg. Av de faste utvalgene må vi igjen skille mellom de særlige utvalg som arbeidsretten, statens lønnsutvalg og rikslønnsnemnda utgjør og statistikk og beregningsutvalget i statlig sektor<sup>9</sup>. De tre første er tvisteorganer som skal løse tvister etter de regler som oppstilles i henholdsvis tjenestetvistloven og arbeidstvistloven. Statistikk og beregningsutvalget er et samarbeidsorgan der man enes om statistikkgrunnlaget tilknyttet tariffoppgjøret.

Deltakelsen i statistikk og beregningsutvalget er ikke knyttet til noen formell beslutningsmulighet. Det er altså ikke snakk om reelle forhandlinger der

---

<sup>9</sup> Dette må ikke forveksles med Det tekniske beregningsutvalget. Her er det YS som deltar.

målet er å fatte et vedtak. Det representerer i stedet en mulighet for YS-S til å korrigere det tallmaterialet staten presenterer. I dette utvalget prøver ”staten å få hovedsammenslutningene til å bli enige med dem om tall, og å bli enige om et nivå en skal legge seg på”. Her legges altså “systemet” for tariffoppgjøret. Det oppleves som viktig å være med her, fordi organisasjonen oppfatter at staten noen ganger holder igjen informasjon, for eksempel med tanke på lønnsvekst ute. De betrakter det derfor som viktig å kunne korrigere den informasjonen staten presenterer. Det blir imidlertid fremhevet at ”staten bestreber seg på å komme til en minnelig ordning”.

De problemene en har arbeidet med her presenteres så i Det tekniske beregningsutvalget, der Hovedorganisasjonene deltar, og blir igjen en del av grunnlaget for diskusjonen i Regjeringens Inntektspolitiske Kontaktutvalg som er et samarbeidsforum tilknyttet lønnsoppgjørene. Det betyr at YS-S indirekte har vært med å sette sitt preg på de sakene som blir diskutert her, gjennom sitt arbeide i statistikk og beregningsutvalget.

En annen del av utvalgsordningen er arbeidsgrupper og utvalg som ikke er permanente men som knyttets opp mot arbeidet med konkrete saker. Mye av det arbeidet som blant annet foregår i arbeidsgruppene er utredningsvirksomhet som skal legges til grunn ved senere forhandlinger eller behandling. Disse organene representerer som oftest heller ikke noen beslutningsmulighet for YS-S. Et viktig moment som imidlertid kommer frem er at hvis partene kommer med uttalelser eller løsningsforslag i fora der det ikke eksisterer noen formell beslutningsmyndighet ansees man allikevel som bundet reelt sett. Hvis noe er lagt på bordet da oppfattes det som bindene og ikke noe man kan gå tilbake på senere. Denne bindingen gjelder også i uformelle fora, men her blir det ikke så fremtredende. Alle informantene poengterer betydningen av å kunne stole på hverandre og oppfatter således en muntlig avtale som like gjeldene som en skriftlig og formalisert avtale.

Når det gjelder arbeidsgrupper og andre typer utvalg synes det gjennomgående som at deltakelse ikke er noe problem. Informantene peker på at de i mange tilfeller gis representasjonsrett gjennom Hovedavtalen, men at ”en sjelden må krangle seg til representasjon”. Synet på eget initiativ varierer litt mellom informantene. En sier det slik: ”I forhold til hvem som hadde hovedinitiativet til å opprette grupper eller utvalg

vil jeg si at det har vært omtrent likt fordelt på staten og hovedsammenslutningene, vi har nok ofte tatt initiativ til at grupper må nedsettes". Andre informanter påpeker at selv om muligheten til å initiere utvalg eller grupper er tilstede så er behovet ofte lite. Initiativet til deltakelse kommer etter deres syn ikke så ofte fra YS-S fordi de stort sett føler at dette behovet blir ivaretatt av avtaleverket og av staten. Men hvis organisasjonene føler at det er behov for fremdrift i en sak, vil de ta initiativ. Et eksempel på dette har vi fra justeringsoppgjøret i 1993, der man i protokoll hadde blitt enige om å nedsette en arbeidsgruppe for å vurdere bruken av tilleggsregulativet som lønnsmessig virkemiddel. YS-S ønsket å få fortgang i arbeidet og tok således initiativ overfor departementet.

Den endelige avgjørelsen om opprettelsen av et samarbeidsorgan ligger imidlertid hos staten. Men avgjørelsen om hvem som skal fylle de tildelte plassene avgjøres internt i hovedsammenslutningene. Slik åpnes det også her for at organisasjonene kan ha innflytelse på sammensetningen i et utvalg eller samarbeidsorgan. YS-S vil velge sine representanter med omhu. Egnethet og kompetanse er viktige kriterier organisasjonen legger vekt på. En informant beskriver denne avgjørelsen slik: "Det er ikke tilfeldig hvem som sitter i slike arbeidsgrupper eller utvalg. Problemet som skal diskuteres avgjør hvem som engasjeres. Vi sørger for at det er dem med den beste kompetansen som kommer med. Det er jo ikke bare det å bli enige som er viktig, vi er også opptatt av de beslutninger som tas skal være faglig gode".

Hvem er det så som definerer dagsorden og bringer frem problemene? Kommer YS-S tidlig på banene med tanke på problemdefinering slik at de er med på å forme sakskartet? Intervjuene viser at det i hovedsak er staten som definerer problemene. Informantene sier at dette imidlertid varierer litt i forhold til hva slags saker det dreier seg om, men "alt i alt er det nok staten som i største grad initierer sakene vi diskuterer". Det var et gjennomgående syn blant respondentene at hvis det dreide seg om saker av større eller mer kompleks art, var det alltid staten som initierte. De peker på at dette har sammenheng med at det som regel er staten som har problemene og at det da også er naturlig at det er de som tar tak i saken, men at det også har sammenheng med at staten sitter på et betydeligere utredningsapparat enn



YS-S og hovedsammenslutningene. Selv om staten synes å være hovedinitiativtaker fremhever alle allikevel muligheten for å kunne fremme problemer hvis dette var ønskelig. En informant formulerte det slik: ”Uansett vil jeg si at vi alltid hadde mulighet til å få presentert det vi ønsket å ta opp. Det var aldri noe problem å få lagt en sak på bordet”.

Det neste spørsmålet det er interessant å se på er hvem som bringer med seg løsningsforslagene. De fleste løsningene kommer frem gjennom en felles dialog og bærer preg av å være et fellesskapsprosjekt. Ingen av informantene fremhever en part som hoveddesigner av løsningsforslag. Løsningene blir til som et produkt av en felles forståelse om å gi og ta. En av respondentene så på det å finne løsninger slik: ”Løsningsforslagene kom som regel frem i en felles dialog. Vi sorterte problemene og tok en diskusjon på hver av dem. Det var jo viktig å ha løst det meste av uenigheter før forhandlingene tok til. Vi hadde en gjensidig respekt for hverandre. Selvfølgelig skal vi ivareta egne interesser det ligger i normene, men vi vet som regel hvor langt vi kan gå og det vet også staten. Slik fant vi løsninger vi kunne leve med. Det betyr at vi måtte ta de hensyn som var nødvendige, også til staten. Jeg vil si at det var sjelden noen kom med patente løsninger, det var mer at vi famlet oss frem mot målet”. En annen uttalte at: ”Jeg vil ikke si at forslag til løsninger kom fra en part”. Hvis man ikke kommer frem til løsninger er det vanlig praksis at man lar tingene være som de er”. I oppgjøret i 1994 gikk YS-S inn for å få en ren statlig utforming av AFP-ordningen for 64-åringer. Dette var ikke staten enig i, og man videreførte derfor den gjeldende ordningen. Dette illustrerer at dersom man ikke når enighet er YS-S i stor grad sikret at tidligere fremforhandlede løsninger står ved lag. Dette betyr at selv ved uenighet får man ikke et resultat som går direkte på tvers av organisasjonens ”ønsker”.

Arbeidsgrupper eller utvalg betraktes også å ha en viktig funksjon som konfliktdempere. ”Hvis det eksisterte kontroverser ja da prøvde vi å parkere dem gjennom en arbeidsgruppe. De fungerte nok på mange måter som ventiler”. En annen sier det på denne måten: ”Det har alltid vært mye brukt at vi snakker med staten i mindre fora, men dette blir særlig gjort hvis det kommer frem saker vi er uenige om, da utredes problemet i mindre arbeidsgrupper eller utvalg. En informant uttalte at:

”Jeg tror utvalgene hadde mer preg av prestisje enn arbeidsgruppene. I arbeidsgruppene var det mer at en kom med innspill og det som ble sagt eller tatt opp var ikke så forpliktende som det kanskje var i et parts sammensatt utvalg”.

Et av kjennetegnene ved utvalgsordningen er at den har et kollegialt preg. At dette er praksis ble også bekreftet gjennom intervjuene. Den kollegiale arbeidsmåten er et syn alle informantene gir uttrykk for: ”Jeg vil nok i høyeste grad si at samarbeidet hadde et kollegialt preg”. En annen uttaler: ”Det var en kollegial struktur. Det var ikke snakk om noe råkjør fra statens side”.

Organisasjonen merket imidlertid politisk styring i visse tilfeller. Eksempler som ble holdt frem var i forhold til saker som tangerte en politisk visjon eller i tilfeller der spesielle økonomiske rammer var satt. Denne styringen ga seg uttrykk i at de saksbehandlerne YS-S jobbet mot ikke satt på de nødvendige fullmakter. Men på et generelt grunnlag er det altså kollegialitet som trer frem som karakteristikk av samarbeidet. ”Jeg vil si at i stor grad var det meste av kontakten preget av et kollegialt samarbeide”.

De ulike partenes interesser i stor grad er kjent for en møtes i de formelle foraene. De har kommet frem gjennom uformelle møter og kontakter, men tilskrives også at de ulike aktørene innehar ulike roller og at det derfor er velkjent hvilke sider ved en sak som vil være viktige for dem. En informant beskriver det slik: ”Jeg vil nok si at vi har relativt faste roller. Vi vet godt hva vi kan forvente av de ulike aktørene. Alltid når vi går inn i et samarbeid eller forhandlinger tenker vi på forhånd hva som kan hindre enighet. Når en sak kommer opp vet vi ofte hvilke aspekter ved den som vil skape problemer for staten, for LO-S eller for AF”.

I tidligere studier av forholdet mellom interesseorganisasjoner og stat, har kostnader forbundet med forpliktelser blitt betraktet som en barriere for deltakelse sett fra organisasjonenes ståsted. Forpliktelse gjennom samarbeid og kompromiss oppfattes ikke som problematisk av de spurte i denne studien. De erkjenner at gevinstene av samarbeidet overstiger eventuelle forpliktelser. Forpliktelsene blir i tillegg betraktet som en gjensidighet. ”Vi har jo i aller største grad gevinster av samarbeidet. Da er det også greit at samarbeidet forplikter. Det blir gjensidige forpliktelser og en gjensidig avhengighet. Jeg synes også vi har vært likestilt med

tanke på å gi og ta”. En annen respondent sier det slik: ”Jeg vil nok si at selv om deltakelse også innebærer plikter, så er ønske om å være med større en de ulemper det kan bringe med seg”. Det er viktig med deltakelse i alle typer av samarbeidsorgan. Om det ikke nødvendigvis bærer frukter i første omgang blir det betraktet som ”en mulighet til å passe på og å fange opp ting som kan brukes senere”.

### **3.2.4 Uformelle kontakter**

#### *Departementet*

Utenom det formelle utvalgssystemet eksisterer det også en rekke relasjoner mellom YS-S og offentlige myndigheter. De uformelle relasjonene er av naturlige grunner ikke referert verken i årsberetningene eller i YS-S arkiv. De dataene som er samlet inn her baserer seg derfor helt og holdent på de intervjuer som ble foretatt.

I arbeidet mot et tariffoppgjør kan man sette et skille mellom det arbeidet som foregår innledningsvis, som en opptakt til forhandlingene og det arbeidet som gjøres under selve forhandlingen. I intervjuene kom det klart frem at selve innledningen eller opptakten til et oppgjør var lite formalisert. Dette gjaldt alle de tre oppgjørene vi snakker om her. En respondent uttalte at samhandlingene før et tariffoppgjør er preget av en kombinasjon av teknikk, taktikk og personlige relasjoner. Det er de uformelle kontaktene som blir fremhevet. Det foregår en ekstensiv virksomhet hvor partene møtes til uformelle samtaler. Disse møtene blir av noen fremhevet som såkalte ”ikke-møter”. Det vil si at de rent offisielt aldri fant sted. Tidligere var det slik at disse møtene foregikk mellom YS-S og enten saksbehandlere i departementet eller med personaldirektøren.

Uformelle kontakter ble av alle informantene oppfattet som viktige, men særlig viktige i de tilfellene hvor det var problemer. ”Man tok for eksempel en telefon og snakket med mennesker. På den måten fikk vi enten løst problemet eller vi ble enige om at her må vi snakke nærmere sammen”. Men de peker også på at disse kontaktene var personavhengige. Dialogen var ikke like god med alle ansatte hos motparten.

I kontakten med departementet kan vi også sette et skille mellom det som foregikk på embetsmannsnivå og det som foregikk på det politiske plan. Det gis uttrykk for at all kontakten i hovedsak var sentrert på embetsmannsnivå. Det var uformelle møter og telefonkontakt både med saksbehandlere og med personaldirektøren. Kontakt på det politiske plan forekom ytterst sjelden. En informant sier det slik; ”Vi hadde en del uformelle samtaler med statens personaldirektør både alene og sammen med de andre organisasjonene. På den måten fikk vi greie på og avklart hva staten måtte ha og hva det var viktig for oss å oppnå, på en uformell måte”. Her fremkommer det imidlertid at det har vært en endring og at man den siste tiden har fått inntrykk av at staten har flyttet forholdet til organisasjonene opp på et mer politisk plan.

Det uformelle kontaktnettet oppfattes å være tuftet på de formelle posisjoner som er gitt organisasjonen gjennom tjenestetvistloven og hovedavtalen. Dette ble av en respondent formulert slik; ”En kan jo si at våre uformelle kontakter er en konsekvens av den forhandlingsposisjon som er gitt oss i kraft av lovverket. Vi har hatt så å si åpne dører. Jeg kan aldri huske jeg er blitt nektet et uformelt møte”. Samhandling gjennom uformell kontakt gir en indikasjon på at YS-S er gitt et betydelig antall møtesteder hvor de har mulighet til å influere staten med tanke på hva som er viktige problemer og riktige løsninger. I det en kan karakterisere som et ”vennskapelig miljø” prøver organisasjonen å utvikle forståelse for sine synspunkter hos motparten. Et viktig poeng her er imidlertid at en slik påvirkning må antas å gå begge veier. Det betyr at gjennom det uformelle kontaktnett gis også staten betydelig rom for å skape forståelse for sitt ståsted.

### *Hovedsammenslutningene*

Samarbeidet mellom Hovedsammenslutningene betraktes som veldig viktig blant alle respondentene. En informant sa at ”det var også viktig å påvirke de andre organisasjonene. Vi så fort at det var viktig å kunne ha et flertall bak de krav som ble fremmet”. Kontakten mellom hovedsammenslutningene har økt både i omfang og styrke. Fra å tidligere ikke ha noen kontakt med de andre hovedsammenslutningene i

arbeidet med hovedtariffavtalen fremmet YS-S ved tariffoppgjøret i 2003 felles krav sammen med LO-S, UHO og AF. Denne utviklingen blir av respondentene oppfattet som en positiv og god utvikling.

Ved de lønnsoppgjørene som danner grunnlaget for denne oppgaven, var samarbeidet mellom hovedsammenslutningene ikke formalisert. Formaliseringen skjedde som nevnt ved oppgjøret i 2003. Derfor har samarbeidet vært basert på uformell kontakt. For YS-S sin del er det i særlig grad LO-S dette uformelle samarbeidet retter seg mot. Det er en gjengs oppfatning blant de spurte i YS-S at; "AF har en litt annen holdning til tingene enn det vi i YS-S og LO-S har". En annen uttaler at; "Det har vært mange uformelle samtaler mellom YS-S og LO-S, og dette samarbeidet er noe jeg tror alle parter tjente på". I oppgjøret i 1998 krevde YS-S ett lønnstrinns opprykk for samtlige arbeidstakere, men uten de andre hovedsammenslutningene i ryggen fikk de ikke gjennomslag for dette kravet. Samme informant fremhever at "det er jo mye lettere for oss å få gjennomslag når vi står samlet. Hvis det er flere som er uenige med arbeidsgiver, ja da er det vanskeligere for dem å si nei". En informant påpeker at selv om LO-S var større enn oss og hadde flere medlemmer bak seg tror jeg de også så nyttet av samarbeidet oss i mellom". Samarbeidet ble av organisasjonene betraktet som en mulighet til å prøve ut kravene mot hverandre. På den måten ble det utviklet en forståelse av hvordan man skulle gå frem. Denne alliansebyggingen mellom organisasjonene blir betraktet som en del av konfrontasjonen mot staten. "Vi har ofte samarbeidet om de krav som skal legges frem før vi har gått i møte med staten". En informant uttaler at samarbeidet har blitt tettere siden 1992 og at det de siste årene også har blitt mye mer åpenhet rundt det.

Samarbeidet har også hatt et uformelt preg fordi det ikke ble like positivt mottatt av forbundene og medlemsmassene internt i YS-S. Det ble derfor ikke snakket høyt om tidligere. En informant sier; "Samarbeidet ble ikke sett på som positivt blant de respektive fagforbundene". Dette hadde sammenheng med LOs politiske posisjon. Dette har imidlertid ikke vært til hinder for at YS-S sentralt har opprettholdt og utdypet kontakten med LO.

### *Stortinget*

Det kommer klart frem at stortingskontakten ikke er en relasjon av samme styrke og bredde som kontakten med departementet. Dette er fordi at de fleste spørsmål organisasjonen befatter seg med som regel er lite politisert. I tillegg er kontakten med Stortinget ofte overlatt til de respektive fagforbundene. YS-S kontakt med Stortinget er derfor mest aktuell når det var saker av større karakter og saker som ansees som svært viktige. Det er i komiteene hovedtyngden av denne kontakten foregår. En informant uttaler at: ”Det er i komiteene vi møter, de er som regel veldig villige til å møte oss. Det er ikke noe problem å få kontakt”. En annen sier at: ”Når det gjelder kontakten med Stortinget så er komiteene særlig viktige”. Men kontakten kan også rettes mot enkeltpolitikere: ”Ja, vi hadde kontakt med Stortinget. Da var det komiteene vi brukte, eller vi informerte enkelte politikere”. Selv om kontakten har mindre foregår i mindre utstrekning er den viktig å opprettholde. En informant sier at; ”Det er mange som driver lobbyvirksomhet, og det betyr at det er mange som fremmer ulike og kryssende interesser. Fordi komiteene da kan føle at det ikke er noen samlende tendens kan det lett resultere i at de velger å ikke legge vekt på det de har hørt. Da kan en jo innvende at det er så mange som driver med disse øvelsene at det sannsynligvis har liten effekt, men på den annen side, hvis en trekker seg betyr det kanskje at de andre får lettere gjennomslag. Her er det viktig å vite at man har gjort det man kan, enten man når frem eller ikke”.

Det har også vært viktig å etablere kanaler utenom det ”daglige” arbeidet. YS-S hadde blant annet en årlig konferanse på Geilo, hvor de inviterte arbeidsgiversiden og politikere. ”Vi la listen høyt for hvem som var foredragsholdere og det tror jeg medvirket til at vi etter hvert fikk med oss både stortingstoppene og andre viktige politikere. Her kunne det nok bli diskutert både det ene og andre litt utpå kvelden, men det viktigste for oss var at det ble opprettet en kontakt slik at vi kunne bruke dem ved en eventuelt senere anledning”. Dette indikerer at det oppfattes som viktig med tanke på innflytelse å skape bånd utenfor arbeidet med spesifikke saker.

### 3.2.5 Forhandlingene

I selve forhandlingene om hovedtariffavtalen er deltakelsen regulert i tjenestetvistloven. Det betyr at alle hovedsammenslutningene har en lovbestemt rett til å delta i forhandlingene. Denne deltakelsesretten er eksklusiv for de organisasjonene som oppfyller lovens krav (jfr. § 3). En av respondentene fremhever at dette resulterer i en utestegning av mindre organisasjoner: "Vi diskriminerer jo mindre organisasjoner. Faller man ikke inn under lovens definisjon er det vanskelig å hevde seg både formelt og uformelt". Dette innebærer at Hovedsammenslutningene er gitt en eksklusiv deltakelsesrett, og således også en eksklusiv posisjon med tanke på påvirkning.

Mye av grunnlaget for forhandlingene er lagt gjennom uformelle kontakter før forhandlingene starter. En respondent sier at: "Man kommer ikke til forhandlinger med et stort krav uten å ha en bearbeidet plattform på forhånd. En ting som er viktig når tilbud fremlegges, er at ingen av partene taper prestisje. Den kamelsvelgingen som skal til tas aldri på forhandlingsbordet, den må skje på forhånd". På den måten er de ulike aktørenes interesser kjent på forhånd og i mange av saken blir det bare en formell presentasjon av problemer som allerede er kjent og kanskje også løst. Betydningen av de uformelle forbindelsene med tanke på innflytelse kan på denne måten oppfattes som vesentlig.

I forhandlingssituasjonen eksisterer en eksplisitt formell beslutningsmulighet. Her må partene i løpet av prosessen komme frem til et endelig resultat. Hvis dette ikke oppnås gjennom selve forhandlingen vil meklingsinstanser og tilslutt tvisteløsningsorganer tre inn.

Selv om man hadde megling ved hovedoppgjørene både i 1998 og 2000 blir oppgjørene i denne perioden karakterisert av respondentene som tradisjonelle oppgjør. Oppgjørene i den aktuelle tidsperioden foregikk i et klima preget av stabilitet og ro rundt lønnssystemet. Samarbeid var preget av en gjensidig forståelse av hvordan ting skulle gjøres. En respondent formulerte det slik: "Oppgjørene i '94 og '98 var veldig tradisjonelle fordi det var tradisjonelle kriteriene som lå til grunn, nemlig de premissene som ble lagt i det private oppgjøret". En annen formulerte det

slik: ”i disse oppgjørene opplevde vi ikke noe spesielt press, det var ro rundt lønnsystemet”. Man oppfatter også at disse oppgjørene var preget av et stabilt og godt forhandlingsklima hvor enighet ble betraktet som et viktig mål. ”Jeg vil nok si at tidligere var vi mye mer opptatt av konsensus, og det ble nok oppfattet som en slags norm i de forhandlingene fra den tidsperioden vi snakker om her. Det sier jo ikke lite at vi bare har hatt en streik i statlig sektor siden 1970 og det var i 1984”. En annen av de spurte formulerer det slik: ”Kulturen var stabilitet. Det lå alltid i kortene at en ønsket å unngå de store konfrontasjonene. Et eksempel er den lokale lønnspolitikk som var et omstridt tema, staten utelot derfor dette fra forhandlingene. Det var aldri noe ønske om å sette ting på spissen. Selv om vi i disse oppgjørene også hadde megling, var nok det mer av en indremedisinsk karakter. Arbeidet var rutinepreget. Hvis vi beveget oss inn på ukjent mark, ble det alltid satt ned utvalg eller arbeidsgrupper. Jeg vil si at vi gjorde hva vi kunne for å oppnå enighet”.

Problemene eller kravene som ble tatt opp i disse oppgjørene kom fra begge parter. En respondent uttalte at da YS-S var en ganske ny organisasjon kom ikke staten med klart uttalte krav. Da dreide det seg mer om å holde på en politisk linje. I de aktuelle oppgjørene vi snakker om nå, formulerte de krav på lik linje med hovedsammenslutningene. De problemene som adresseres i forhandlingene har holdt seg relativt stabile i den aktuelle tidsperioden. Dette er et syn som deles av alle informantene. En informant uttaler at: ”I de formelle forhandlingene er jo mye satt på forhand. Det er visse rammer eller båser som skal fylles ut. Lønn er jo selvfølgelig det viktigste som alltid går igjen. Sosiale bestemmelser er også ofte diskutert”. Lønn og sosiale bestemmelser fremholdes av alle informantene som de sakene som rangeres høyest i alle de tre hovedoppgjørene.

Et annet interessant aspekt er om organisasjonen føler at den sitter på pressmidler som kan benyttes ved en eventuell konflikt med staten. ”Ved uenighet kunne vi nok ha noen pressmidler for å få gjennomslag for våre synspunkter. Det var selvfølgelig en taktikk vi brukte ved å gå ut med ting i pressen. Det er jo ikke alle saker det er like lett å selge til mediene. De ble benyttet for å sette ting på dagsorden og for å få i gang en prosess, men YS-S sjelden drev med krisemaksimering. Det resulterte ikke i løsninger og det var heller ikke populært hos staten. Men som



indremedisin kunne det fungere bra. Da ble selvsagt ulikheter fremhevet slik at vårt syn kom klart frem. På denne måten kunne man jo også gjøre andre oppmerksom på problemet”.

### **3.2.6 Betydningen av formell og uformell kontakt**

Et interessant spørsmål er om informantene oppfatter forskjell i betydningen av formell og uformell kontakt. Intervjuene viser at det blir lagt betydelig vekt på de uformelle relasjonene, men at alle de spurte mener at den ekstensive uformelle kontakten er tuftet på de deltakelses rettigheter som loven og hovedavtalen oppstiller. Formelle utvalg blir sett på som en stadfestelse av de uformelle samtaler og avtaler som er inngått. ”Man får en formell fremføring av problemene og løsningen blir stadfestet. Men hvis en kommer til et formelt møte uten å ha noen løsning på forhånd. Da vet en ikke hva en går til. Da kan man snakke om reelle forhandlinger”.

En annen informant omtaler forholdet slik; ”Utenom de formelle møtene er det ofte møter av uformell karakter. Disse er ofte viktigere enn de formelle. Jeg vil sette dem svært høyt. En må være realistisk, slike kontakter fører til at en oppnår mye bedre resultater. I de uformelle settingene er det de samme menneskene som en hadde de formelle kontaktene med. Men jeg vil nok ikke klassifisere det som lobbyvirksomhet, mer som samarbeidsmøter. Staten har også sett verdien av slike møter. Så denne kontakten går begge veier”.

Det blir fremhevet at et resultat av de tette samarbeidsbåndene skaper lite behov for å markere seg utad. En informant sier at: ”Hovedsammenslutningene har, som du kanskje har lagt merke til, vært lite ute i pressen og det har nok sammenheng med at vi har en rekke usynlige samarbeidsformer”.

### **3.2.7 Endringstrekk**

Den aktuelle tidsperioden for våre tre tariffoppgjør er ikke preget av de store endringer. Det som fremheves her er at det har funnet sted en markant økning i saksmengden. Ikke bare har antallet saker økt de er også blitt mer komplekse. En

informant beskriver situasjonen slik: ”På mange måter er beslutningsapparatet blitt overopphetet. Før var det nok en større grad av rutinepreg på behandlingen av saker. Alt går mye fortere nå. Det betyr at behandlingen noen ganger ikke blir så grundig, men også at det blir stadig økende krav til kompetanse. Jeg vil ikke si at det er vanskeligere å lokalisere problemene, men en må i mye større grad prioritere, og være selektive. Vi må finne det som er interessant for oss og så sjalte ut alt det andre. Dagsorden er nok blitt mye strammere og mer styrt”.

De mer markante endringstrekk som går på relasjonene mellom stat og YS-S ser ut til å komme etter oppgjøret i 2000. Selv om disse endringene ikke direkte er aktuelle for de konkrete oppgjørene i studien, faller det likevel innenfor den tidsrammen studien befatter seg med, og viser en utviklingstendens. Jeg har derfor valgt å ta det med.

Det påpekes at det har skjedd en merkbar endring i samarbeidsstrukturen. En ser tegn til at staten nå, mer en tidligere, ønsker å markere sin styringsrett: ” Vi har nok gått fra en kollegial til en mer hierarkisk struktur. Jeg tror at det også har en sammenheng med New Public Management og privatiseringen av staten. Som ideologi føler jeg at statskulturen er under press. Det virker som om noen vil rokke ved den korporative kanal. Nå skal den minimaliseres”. Det blir også fremhevet at man oppfatter at den sittende regjering mener at hovedsammenslutningenes innflytelse er for stor og at en ønsker å ta avgjørelser uten å konferere med dem. En informant sier det slik: ”Jeg tror at de (staten: egen kommentar) vil merke på kroppen konsekvensene hvis de velger å fortsette i denne retningen. Hvis vi ikke har en kompromissvillig stat så kan jeg garantere at vi også vil velge en konfrontasjonslinje. Hvem er det som foretar veivalget? Jo, det er staten. Og jeg vil nok si at dialogen har mistet betydning i forhold til den direkte konfrontasjon. Stort sett er det slik at de bygger på det de liker ved partsforholdet. Men det er sikker at en kan ikke ha en dialog med en motpart som ønsker å diktere. Det var nok Victor Norman som rippet opp i dette. Han sådde tvil om kontakten gjennom dialog. En ting er i hvert fall helt sikkert og det er at det er staten som taper på dette”.

## 3.3 Omstilling

### 3.3.1 Bakgrunn og rammer

I 1992 kom regjeringen Brundtlands intensjonserklæring ”Omstilling under trygghet” i forbindelse med hovedoppgjøret i samme år. Denne erklæringen kom etter et visst påtrykk fra organisasjonene om at det måtte legges vekt på de ansattes medvirkning og trygghet ved omstilling i statlige virksomheter. Etter at denne innstillingen kom, innførte man også de første personalpolitiske retningslinjene. Dermed fikk arbeidet med omstillinger i staten en fastere form. Senere regjeringer har gitt sin tilslutning til intensjonserklæringen fra 1992. Sentrale personalpolitiske retningslinjer for omstilling i staten bygger på denne intensjonserklæringen. Retningslinjene ble revidert i 1994 og i 1997 ([www.odin.no](http://www.odin.no)). I omstillinger som gjelder virksomheter som faller under et enkelt departement, foregår prosessen mellom de respektive forbundene og det enkelte departement. Her kan YS-S tre inn som konsulterende instans. I omstillinger der flere fagdepartementer er involvert, er det hovedsammenslutningen som er statens forhandlingsmotpart. Sakene som gjøres rede for i avsnittet nedenfor er de omstillingssaker der YS-S har vært aktør.

### 3.3.2 Omstillingsarbeidet i 1993-95, 1996-98 og 1999-02

Et viktig mål ved omstillingsarbeidet i 1993 var å forhindre at de virksomhetene som var under omstilling tok i bruk virkemidler som var vesentlig dårligere enn de eksisterende retningslinjene. YS – S mente at ved å gjøre retningslinjene mer forpliktende, ville virksomhetene ha mindre muligheter til å etablere ordninger som gikk på tvers av det som var utarbeidet på sentralplanet. For å styrke kontinuiteten og medbestemmelsen i omstillingsarbeidet, gikk organisasjonen inn for at det skulle etableres partsammensatte omstillingsutvalg dersom partene krevde det. Slike utvalg ville dermed få et direkte ansvar for at omstillinger ble gjennomført i samsvar med retningslinjene. I virksomheter med et større antall overtallige, mente YS – S det ville være nødvendig med et eget utvalg som kunne ta seg av de overtallige, bl.a. med

ansvar for formidlingen av overtallige internt og ekstern samt kompetanseoppbygging. YS – S foreslo dessuten flere forbedringer av virkemidler med sikte på å lette omstillingsarbeidet AD kunne imidlertid ikke akseptere at de personalpolitiske retningslinjene ble gjort tariffrettslig forpliktende. De var derimot villig til å foreta en gjennomgang av retningslinjene umiddelbart etter at tariffrevisjonen var avsluttet. De reviderte retningslinjene ble i hovedsak positivt mottatt av YS-S. Enkelte endringer ble foreslått fra YS – S side. Dette gjaldt spesielt et punkt om at utstedelse av overtallighetsbevis ikke skulle være til hinder for at arbeidstakere som var i særskilt opprettede ressursorganisasjoner (for eksempel Forsvaret og Televerket) kunne kreve ordinær lønn. YS – S ga også uttrykk for at en gjerne så at AD tok initiativ til tariffregulering for å sikre rekrutteringsprosedyren for virksomheter under omstilling. Departementet fulgte opp dette og protokoll ble inngått.

I forbindelse med hovedtarifforhandlingene i staten i 1996, fremmet YS-S krav om evaluering og en eventuell revisjon av retningslinjene. Dette kravet ble imøtekommet og retningslinjene ble revidert i 1997. Heftet ”Veiledning og retningslinjer, personalpolitikk ved omstillingsprosesser ble utgitt av AAD i september 1997. YS-S har i hele perioden aktivt tatt del i arbeidet med omstillinger i forskjellige virksomheter og, og har vært en pådriver i forhold til AAD når det gjelder å få en frikjøpt tillitsvalgt som skal drive med omstilling i staten. YS – Stat har også vært aktivt delaktig i å få frem en ”mal til omstillingsavtale” som ble fremforhandlet 14.juni 2001. Denne legges nå til grunn ved utarbeidelse og inngåelse av omstillingsavtaler i forskjellige virksomheter/etater. 29.juni 2001 ble tre særavtaler, som er aktuelle i forbindelse med omstillinger forhandlet/ reforhandlet i AAD. Dette gjelder særavtale om flyttegodtgjørelse, Særavtale om økonomiske vilkår ved endret tjenestested m.v. og Særavtale om permisjon og økonomiske vilkår ved etter – og videreutdanning, kurs m.v.

3. september 2001 drøftet hovedsammenslutningene en virkemiddelpakke med AAD. Dette er en virkemiddelpakke som kan tas i bruk ved omstillinger. Det er imidlertid en forutsetning at virkemiddelbruken skjer innenfor virksomhetens budsjettammer, og at bruken av virkemidler skjer etter en individuell vurdering.

Denne virkemiddelpakken ble presentert på en pressekonferanse 5.september 2001 som Kosmo hadde sammen med representanter fra hovedsammenslutningene.

Etter at Bondevik 2-regjeringen tiltrådte har omstillinger og utflyttingsproblematikken tiltatt og regjeringen har som en av sine satsingsområder gjennomgang av tilsyn og direktorater og har et sterkt ønske om utflytting fra Oslo. Dette har skapt mye uro blant YS – Stats medlemsgrupper, spesielt i tilsynene. Statsråd Victor D. Norman satte på nyåret 2002 bl.a. statsansattes pensjon og ventelønnsordning på dagsorden. Dette fikk store oppslag i pressen og skapte mye uro. Statsråd Norman inviterte hovedorganisasjonene til møte 7. februar 2002 hvor temaet var bl.a. omstillinger, pensjon, lønn osv. for offentlig ansatte.

### **3.3.3 Avhengighet, interesser og kompetanse.**

Innenfor omstillingsområdet er det også staten som blir oppfattet av informantene som aktøren av størst betydning. Igjen er det departementene og i hovedsak moderniseringsdepartementet som ansees som viktigst for de beslutninger som skal fattes. Forholdet blir oppfattet som basert på gjensidighet, men bildet her er imidlertid mer nyansert enn i forhold til tariffområdet. Vi kan trekke et skille mellom de informantene som jobbet med omstilling på 90-tallet og informanten som har jobbet med omstilling frem til i dag. De informantene som jobbet med omstilling på 90-tallet karakteriserer forholdet som basert på en gjensidig avhengighet. En uttaler at: ”Jeg vil nok si at vi var gjensidig avhengige av hverandre. Hvis staten ikke hadde hatt med seg organisasjonene tror jeg nok det hadde vært mye vanskelige for dem å få gjennomslag”. En annen beskriver avhengigheten som knyttet til kompetanse: ”Hvis vi skal snakke om en gjensidig avhengighet, vil jeg kanskje si det gjaldt i forhold til kompetanse”. Informanten som har jobbet med omstilling frem til i dag uttaler at gjensidigheten oppfattes som varierende, og at det derfor er vanskelig å snakke om en gjensidig avhengighet. ”Så lenge saken ikke faller innunder medbestemmelsesretten har vi jo ikke noe krav på å være med.” Således kan man få inntrykk av at staten ikke lenger føler det samme behovet for å informere og invitere med organisasjonen i beslutningsprosesser der deltakelse ikke er pålagt. Men det blir allikevel fremhevet at

organisasjonen i de fleste tilfeller blir invitert med, og at YS-S spiller en viktig rolle for å få til best mulige beslutninger.

I diskusjonen under punkt 3.2 så vi at kompetanse har vært en medvirkende faktor til at organisasjonene har oppnådd posisjoner innenfor det politisk-administrative system. I arbeidet med omstillingssaker er YS-S i mange tilfeller gitt rett til forhandlinger i kraft av lovverket eller hovedavtalen, men utover disse formelle rettighetene viser intervjuene at kompetanse er en viktig begrunnelse for deltakelse i beslutningsprosessen. En informant sier det slik: "Jeg vil si at begrunnelsen for vår medvirkning i hovedsak ligger i at vi besitter en viss kompetanse". En annen informant uttaler at: "I mange tilfeller ble vi hentet inn i kraft av den kyndigheten vi satt på. I det henseende var det ofte at vi ble konsultert mer uformelt, for å være med å legge grunnlaget for en sak". Den uformelle bruken av kompetanse fremheves også av en annen respondent: "Vi blir også ofte brukt som mer uformelle referanser. Hvis noen i departementet eller i virksomhetene har noen påstander om enkelthendelser i omstillingssaker hender det ofte at de tar kontakt for å kontrollere opplysningene med oss." Men interesser som en begrunnelse for å delta kommer også frem. Interesserepresentasjon ligger som på tariffområdet i bunnen for den lovregulerte deltakelsen. Men også her kommer det fram at respondentene ikke anser interesser alene som tilstrekkelig for deltakelse. Det er en kombinasjon av de to som oppfattes avgjørende. "Begrunnelsen for å ha med hovedsammenslutningene i beslutningsprosessen er nok en blanding av interesser og kompetanse". I omstillingssaker av nyere karakter kommer det også frem at deltakelse noen ganger skal sikre at staten har sitt på "det tørre" i forhold til organisasjonene. Da oppleves deltakelsen mest som for syns skyld og uten noen reell begrunnelse: "I noen sammenhenger blir vi invitert med for å være gissel. Med det mener jeg at da kan ikke noen komme å si i ettertid at ikke staten tok oss med på råd. Det har hendt at vi har vært på et møte i en omstillingssak og neste gang vi blir kalt inn til møte foreligger allerede et ferdig dokument. Dette innebærer at vi nok får uttale oss men av og til får vi så korte frister at vi ikke får forberedt oss nok. Av og til kommer det ingen uttalelsesfrist overhodet, og en kan spørre seg hvor mye vekt de legger på våre uttalelser. Da blir vi gisler. Men allikevel er det jo ikke noe alternativ å ikke være

med. Da ville vi jo bli holdt helt utenfor”. Vi ser altså at selv om det er situasjoner hvor deltakelsen oppfattes å være uten reell betydning vil organisasjonen allikevel foretrekk å være med, fremfor å bli stående på sidelinjen.

Det er blitt fremhevet som en barriere for at organisasjonene skal ønske å delta i beslutningsprosessen at det kan innebære for store forpliktelser. Informantene betraktet ikke dette som noe problem, men gir uttrykk for at en i noen tilfeller har utøvet forsiktighet i forhold til saker som kunne få store konsekvenser. Det har forekommet at man har bundet seg til ting som i ettertid har vist seg å bli problematiske. Informantene fremhevet derfor viktigheten av å ha hatt en intern debatt på forhånd, slik at en fikk med seg ”de en sloss for”. Men alt i alt synes det som om informantene mener at medbestemmelsen ikke brakte med seg forpliktelser av uoverkommelig karakter. En informant sa det slik: ”Jeg følte aldri at medbestemmelsen brakte med seg negative aspekter. Det at vi forpliktete oss gjennom de avtalene vi inngikk synes jeg er helt greit”.

### **3.3.4 Utvalgsordninger**

Omstilling er ikke i samme grad preget av formelle rammer, faste utvalg og instanser som vi så under tariffområdet. Det var først i 2001 at det ble etablert en ordning med omstillingstillitsvalgte og arbeidet fikk et mer formalisert tilsnitt. I arbeidet med omstilling tidlig på 90-tallet foregikk mye av omstillingsarbeidet helt uformelt. Etter hvert fikk med man et kompetanseforum som var et omstillingsforum med jevnlige møter. Her møttes man rundt fire ganger årlig, men møtevirksomheten kunne bli betraktelig hyppigere i forbindelse med enkelte saker. En informant sier det slik; ”jeg husker en sak, da hadde vi 28 møter bare i løpet av april /mai. Dette var nok mest uformelle møter som tok sted i helger eller på kveldstid.

YS-S var sterkt på banen i arbeidet med fremforhandlingen av mal til omstillingsavtale. Dette (ønsket om en mal: egen kommentar) var noe som ble oppfattet som litt stivbeint i departementet. Fra vår side var det et ønske om å skaffe til veie et hjelpemiddel i omstillingssakene. Selve arbeidet med å utarbeide malen skjedde i et formelt forum, men det var mye uformell kontakt før vi kom dit. Det

meste av det grunnleggende forarbeidet fra vår side var av en mer uformell type. Det var nok i hovedsak saksbehandlerne i departementet kontakten rettet seg mot. Man tok en telefon for å snakke med noen eller vi tok en kopp kaffe i kantina. Det gikk i all hovedsak på personlige relasjoner. Men det var ikke bare saksbehandlerne vi tok kontakt med, av og til var det dem, og av og til var det personaldirektøren vi snakket med”.

I 2001 fikk man ordningen med omstillingstillitsvalgte i staten. Før dette var det møtevirksomhet der YS-S fikk uttale seg om de ”ferdige arbeidene” (for eksempel innstillinger). Fra 2001 har det vært en gruppe med omstillingstillitsvalgte som hører under AAD som blir informert om de planer staten har. Formaliseringen av omstillingsarbeidet blir ikke oppfattet som ubetinget positivt av alle. En informant antyder det slik: ”Nå skal de henvende seg til oss først. Men jeg synes også at dette vanskeliggjør samarbeidet, det formelle samarbeidet. Det er ikke så lenge siden at omstillingsarbeidet hang i en tynn tråd. Det er fordi vi blir lønnet av staten og det var snakk om at de ikke ville bruke midler på dette. Dessuten krever de at den som er tillitsvalgt skal være nært knyttet til den politiske ledelsen i YS-S. Det er svært viktig for departementet og det kan jeg jo forstå”.

Hvor ofte de omstillingstillitsvalgte møter, varierer med hensyn til statsråd. Man kan ikke snakke om et omstillingsorgan som sådan, men det er de samme tillitsvalgte som blir innkalt til møte i de ulike omstillingssakene; ”Vi er en representant fra hver HSSL og staten stiller som regel med like mange representanter. Disse møtene eller arbeidsgruppene er i hovedsak informasjonsmøter hvor vi får informasjon om de planer og de saker staten vil gjennomføre vi gis også rett til å uttale oss. Noen ganger ved problematiske eller store saker møtes vi oftere”. Hyppig møtevirksomhet var blant annet tilfellet i arbeidet med Statskonsultsaken. Her var YS-S engasjert i etableringen av et nytt direktorat for forvaltnings- og informasjonspolitikk basert på Statskonsult og Statens informasjonstjeneste. (Det nye direktoratet fikk navnet Statskonsult.)

I andre tilfeller kan omstillingen foregå som mer eller mindre lukkede prosesser hvor YS-S får lite informasjon, om noen i det hele tatt. Et tilfelle hvor organisasjonen i liten grad ble informert om prosessen var i tilsynssaken. Her ønsket



regjeringen å flytte en rekke tilsyn ut av hovedstaden. En informant uttalte at: "Her fikk vi ikke noen tilgang eller særlig informasjon før prosessen var avsluttet. Jeg tror dette var en så omstridt sak at det ville blitt bråk om organisasjonene var med". Fordi de fleste omstillingssaker er forvaltningsvedtak, innebærer det at organisasjonen ikke har noen reell påvirkning på prosessen før vedtaket er fattet. Når vedtaket først er fattet og omstillingen skal gjennomføres har YS-S imidlertid medbestemmelse på gjennomføringen av omstillingen".

Som i arbeidet med tarifforhandlingene synes det gjennomgående som om deltakelse i utvalg, arbeidsgrupper råd og styrer heller ikke er problematisk på omstillingsområdet. Også her gir hovedavtalen i mange tilfeller representasjonsrett. Dette kommer til uttrykk gjennom intervjuene. "Det var medbestemmelsen som ble brukt når vi skulle være med i samarbeidsorganer, slik var det altså hovedavtalen som var inngangsporten for å kunne være deltakende i beslutningsprosessen". En annen gir uttrykk for at: "De formelle foraene er greie for der reguleres deltakelse av lovverket og det betyr at vi ikke trenger å jobbe aktivt for dette". Det faktum at initiativ til deltakelse ikke er påtvingende, fordi det gikk automatikk i det, er det flere respondenter som trekker frem: "Jeg synes også at departementet var flinke til å invitere oss med, så deltakelsen skapte sjelden problemer". En annen informant uttaler: "Vi hadde alltid muligheten til å be om møter hvis vi ønsket det. Men på 90-tallet var dette så formalisert at behovet hadde avtatt. Jeg vil si at vi ble konsultert og invitert med i nesten alle saker som var viktige for oss. Om det var diskusjoner, møteforum eller forhandlinger". Denne tendensen er imidlertid på vikende front. Det er ikke lenger automatikk i deltakelsen.

Hvem er det som definerer dagsorden og bringer frem problemene i omstillingssaker? Her varierte oppfatningen mellom informantene. Noen mente at problemene kom fra de enkelte virksomhetene fordi det var de som følte hvor skoen trykket, mens andre mente at problemene som skulle behandles kom fra departementalt nivå. Alle var imidlertid enige om at sakene uansett kom gjennom departementet. Hvis det en virksomhet fremmet et problem, ville dette bli kanalisert gjennom departementet. Det er altså staten som initierer sakene som behandles, og ikke YS-S. Selv om ikke organisasjonen initierer konkrete omstillinger, betyr ikke

dette at organisasjonen ikke fremmer problemer innen for saksområdet. I tidsrommet denne studien konsentrer seg om har de tatt initiativ til utarbeidelse og forbedring av personalpolitiske retningslinjer, virkemidler i gjennomføringen av omstilling og til å utvikle en mal for omstillingsavtalen. Når det gjelder mer generelle spørsmål og problemstillinger relatert til omstilling som tema ser vi altså at YS-S er på banen. Dette åpner altså for at YS-S har vært en innflytelsesfaktor i utviklingen av rammene rundt omstillingsprosessen, men også at de har påvirkning på dagsorden.

Problemområdene innenfor omstilling oppfattes også gjennomgående som relativt stabile. Det blir imidlertid trukket frem at en kan trekke et skille mellom nasjonale og lokale omstillinger. I de lokale omstillingene får man mer saksspesifikke problemer, som er særpreget for den enkelte virksomhet, men i større om mer nasjonale omstillinger ser man at det er kjente problemstillinger som går igjen. En informant uttaler at: ”Det var nok en del av de samme temaene som ble diskutert”. En annen formulerer seg slik: ”De problemstillingene vi diskuterte var nok stabile. Et problem som stadig gikk igjen var definisjonsspørsmål. Ellers var det ofte vi måtte utdype det regelverket som allerede fantes. Et annet problem som vi stadig kom tilbake til i forbindelse med omstillinger var kjøregodtgjørelse. Men det var kanskje oftest at en oppdaget at det eksisterende regelverket ikke var dekkende. Vi hadde nok også mange prinsipielle runder på nettopp hvor rigide regler en trengte”.

Et annet interessant spørsmål er hvem av deltakerne som kommer med løsningsforslag. På tariffområdet så vi at dette i hovedsak ble oppfattet som et fellesskapsprosjekt. Kan vi snakke om en lignende tendens når det gjelder omstilling? En informant sier det slik: ”Stort sett prøvde nok alle parter å komme med forslag som gjorde at vi skulle komme frem til best mulige løsninger”. Det er imidlertid staten som rår over den endelige beslutningsmyndighet. I forhandlingsmøter og i forbindelse med hovedavtalen gir informantene derimot uttrykk for at løsningene i større grad bar preg av megling.

Etter at man innførte mal for omstilling har de enkelte omstillingsavtalene i liten grad skapt problemer. Her har løsningen kommet til gjennom å følge malen. Det eksisterer et felles ønske om å finne løsninger, og at det ikke bare er YS-S som må gi etter. En informant uttaler at: ”Hvis det er uenighet resulterer dette som regel heller i

en rekke møter hvor begge parter firer på kravene. Så i det lengste forsøker en å nå konsensus. I noen tilfeller blir en også enig om at det vi ikke er enige om, det lar vi være som det er. Jeg vil nok si at enighet er et mål, men det betyr jo ikke alltid at vi kommer dit”. En annen informant bemerker at selv om begge parter måtte fire på kravene hendte det at statens representanter var redde for å gi for mye: ”De var nok redde for hvilke konsekvenser dette kunne ha og det er jo forståelig”.

Informantene gir uttrykk for at det er en kollegial arbeidsform i utvalgene. Dette er en karakteristikk alle slutter seg til. En informant utaler at: ”I de aller fleste sammenhenger synes jeg vi kan si at samarbeidet hadde en kollegial struktur. Det var alltid en god atmosfære på tross av de uenigheter vi hadde. Det var aksept for at vi var uenige og at vi hadde ulike roller”. Det at man betrakter hverandre som likeverdige aktører kan være en indikator på at stat og organisasjon tillegges samme vekt i beslutningsprosessen. Således kan det åpne for at YS-S har mulighet til å influere de beslutninger som fattes.

Det fremgår av dataene at det har vært en endring i samarbeids- og styrkeforhold de siste fem år. Informantene gir uttrykk for at det synes å være et sterkere ønske om politisk styring, som igjen gir seg utslag i relasjonen mellom stat og YS-S. ”Jeg synes det har vært en endring i samarbeidet. Dessuten synes jeg at hvordan vi jobber mot staten avhenger veldig av de personene som innehar de aktuelle stillingene”. Informantene gir uttrykk for at ønske om å skjerpe styringsretten manifesterer seg ved at det gis knapp eller ingen informasjon, YS-S kommer kun inn i sluttfasen av prosessen, det gis korte høringsfrister, eller ingen frister i det hele tatt. I stedet for at YS-S konsulteres blir de i økende grad informert. En informant gir følgende eksempel på denne tendensen: ”Vi har bedt om en slags handlingsplan hvor vi kunne sette opp en oversikt over faste møter. Dette har det vært umulig å få til. I stedet blir vi stadig vekk innkalt til hastemøter og kanskje på veldig kort varsel slik at vi ikke får forberedt oss. Da hender det at det er vanskelig å kunne møte, men det blir ikke positivt mottatt”.

Et annet trekk som kan fremheves er at de ulike partenes ståsted ofte var kjent før en møttes i formelle samarbeidsfora eller til forhandlinger. En informant uttaler ”om vi ikke hadde fullstendig oversikt over hverandres ståsteder var det mye som lå i

luften før vi møttes. Vi visste nok i stor grad hvor landet lå. LO-S var blant annet mye mer opptatt av detaljer for å håndtere saker enn det vi i YS-S var. Jeg tror at vi i større grad var enige med staten enn de var i LO. Så en kan vel si at vi kjenner hverandre på kulturen”.

I de situasjonene hvor partene ikke greier å nærme seg hverandre i en sak, kan det være interessant å se på om YS-S har mulighet til å legge press på staten for å få sine synspunkter igjennom. Gjennomgående virker det som om slike virkemidler i størst grad blir brukt for å tilfredsstille medlemmene. En informant uttrykker at: ”Trusler eller pressmidler kunne jo selvfølgelig brukes for å tilfredsstille medlemmene, men hvis en gikk inn i et utvalg eller et samarbeid med en holdning om at en skulle trenere saken ja da hadde man jo ikke mye å bidra med. Det hendte nok at dette var en taktikk vi brukte i noen saker da YS-S var ganske ny, litt for å markere oss. Vi lyktes vel i noen av disse tilfellene også. Det kunne være for å ivareta arbeidstakerne eller i alle fall gi dem et år eller to før en omstilling kom. Men det var nok en løsning vi bare benyttet hvis vi ikke kunne se noen annen utvei og mest da organisasjonen var veldig ung”. En annen uttaler at: ”Så lenge vi får være med er det sjelden vi er interessert i å trenere en sak, men det er selvfølgelig noen saker vi ønsker at ikke skal gjennomføres og som derfor blir vanskelige for staten å få igjennom”. Det kan således være interessant å stille spørsmål ved hvorfor trangen til å benytte slike virkemidler synes tilsynelatende liten. Har det sammenheng med at organisasjonen føler at den har innflytelse gjennom deltakelse i beslutningsprosessene, slik at pressmidler i stor grad synes unødige?

For å kunne oppnå enighet, vil YS-S noen ganger vær nødt til å gå på tvers av de ønsker medlemmene har. Dette kan skape problemer i forhold til medlemsforbundene. Informantene konstaterer imidlertid at selv om dette kan resultere i vanskeligheter, utgjør det ikke et omfattende problem. Det blir oppfattet å ha sammenheng med at YS-S er ”medlemseid” og at forbundene er med på å forme sakskartet. På denne måten beholder man gjennom kommunikasjonen nedover i systemet et godt forhold til medlemsforbundene. En informant fremhever også at: ”De vet jo at staten sitter med styringsretten så da er det greit”.

### 3.3.5 Uformelle kontakter

#### *Departementet*

Uformelle kontakter er også en viktig del av omstillingsarbeidet. Før man fikk de omstillingstillitsvalgte hadde dette arbeidet et uformelt preg. En av informantene sier det slik: ”Jeg vil si at arbeidet med omstilling på mange måter er mer uformelt, med det mener jeg at vi har ikke så mange spilleregler som det er med tanke på hovedtariffoppgjøret”.

Initiativet til kontakt utenom formelle fora kommer fra begge parter. En informant uttaler at: ”Når det gjelder de uformelle kontaktene så synes jeg at vi ofte tok initiativ til uformelle møter eller dialoger, men initiativet til kontakt kunne komme fra begge sider. Det hendte at personaldirektøren hadde ting han ønsket å diskutere like ofte som YS-S hadde ting vi ville ta opp. Det kommer også frem at den uformelle kontakten med staten er jevn. ”Vi har jevnlig kontakt. Det er nok samtaler eller kontakt minst en gang i uken, og det blir jo alltid mer når det er store saker på gang eller ting spisser seg til”.

Et annet moment som fremheves av informantene er at den uformelle kontakten er personavhengig. Dette innebærer at mulighet for innflytelse i mange tilfeller avgjøres av den ”kjemi” som eksisterer mellom representantene fra YS-S og deres motparter i staten. Dette er interessant fordi det kan innebære at innflytelse kan gå på tvers av ønsket om politisk styring. ”Muligheten til innflytelse er jo også ganske personavhengig. Med det mener jeg at det er jo noen det er lettere å komme overens med og samarbeide med enn andre”. Til tross for dette er alle informantene enige om at den uformelle adgangen gis i kraft av den posisjon man innehar som representant for en hovedsammenslutning. En informant sier det slik: ”Samarbeidet var nok personavhengig, men det var i kraft av den posisjonen eller stillingen vi innehadde at vi ble hørt. Hvis man da i tillegg satt på en spesiell kompetanse på det feltet det aktuelle saken dreiet seg om ville samarbeidet ofte bli enda tettere”.

Et gjennomgangstema blant alle de spurte er at det eksisterer spesielt tette samarbeidsbånd i statlig sektor. Dette har blant annet vært kilde til stridigheter innad i YS familien. En informant sier at: ”Det har vært andre sektorer og kanskje YS sin

sentrale ledelse også som ikke har forståelse for forholdet i staten. Det har kanskje vært en viss misunnelse knyttet til at YS-S operer litt på egenhånd. De andre sektorene har ikke det samme systemet eller de sammen båndene. Det er nok et helt spesielt nært samarbeid med de offentlige myndighetene i den statlige sektoren. I perioder syntes jeg nesten at vi hadde uforholdsmessig stor innflytelse. Det var selvfølgelig et krav til seriøsitet, men så lenge man leverte vettuge forslag så ble man tatt på alvor”.

Det blir også påpekt at de uformelle kontaktene ikke bare skjedde i forbindelse med behandlingen av konkrete saker. Kontakten ble også opprettholdt gjennom arrangementer utenom dette. ”Når staten hadde sine årlige personalkonferanser deltok alltid representanter fra hovedsammenslutningene. Da fikk vi en innføring i de virksomheter de holdt på med og vi kunne selvfølgelig også ta opp ting med AAD. Alle møtesteder vi hadde hjalp til at vi hadde en veldig god tone mellom staten og YS-S. Når staten hadde sine lederkonferanser ja da var YS-S også med. Jeg vil si at det var et veldig godt klima og at vi hadde et godt samarbeid”.

### *Hovedsammenslutningene*

Kontakten med de andre Hovedsammenslutningene ble oppfattet som svært viktig blant alle respondentene. I arbeidet med omstilling er denne kontakten ikke formalisert på samme måte som på tariffområdet: ”Kontakten er ikke formalisert. Det er fordi at vi ikke har forhandlinger på samme måte som i hovedoppgjøret i omstillingssaker. Det er slik at vi snakker sammen på forhand. Er det en møteinnkalling eller noe som skal tas opp diskuteres det ofte oss hovedsammenslutninger i mellom før vi møter staten”.

En annen informant beskriver samarbeidet på denne måten: ”Interesseorganisasjonene jobbet sammen. På den måten fikk vi en sterkere motpol på den andre siden. Vi pleide å samkjøre noen krav eller syn på forhånd. Selvfølgelig kunne vi ha avvikende syn i rene omstillingssaker. Blant annet LO-stat hadde jo noen politiske kjepphester de red. Her synes jeg nok at vi i YS-S var mer nyansert i vårt syn. Men vi er jo også en upolitisk sammenslutning. Uansett var alle varsomme med å dolke hverandre i ryggen. Vi dro jo til syvende og sist i samme retning. Med det

mener jeg at selv om vi ikke var enige i alt hadde vi jo en felles motpart på en måte. Så derfor ville vi prøve å støtte hverandre så langt som mulig”.

Det blir også uttalt at LO var en samarbeidspartner som ble brukt hyppigere enn akademikerne. Dette ble oppfattet som en kilde til misnøye blant medlemsforbundene fordi YS-S skulle fremstå som et upolitisk alternativ til LO. ”Det meste av samarbeidet var nok rettet mot LO-S. Jeg synes dette samarbeidet var fruktbart. Vi fikk diskutert saker som vi ønsket å få satt på kartet helt uformelt. Dette samarbeidet kunne imidlertid være problematisk i forhold til forbundene og derfor kanskje ikke noe vi snakket så mye om. Problemet lå i at YS-S nettopp skulle være et alternativ til det mer politiske LO. LO-S og YS-S var nok mye mer enig enn YS-S og AF. Det er nok fordi vi deler en større medlemsmasse.

Det kommer også frem at YS-S følte at de fremmet sin egen posisjon gjennom dette samarbeidet. Ikke bare ved at man kunne stå samlet mot staten, men ved at en kunne trekk veksler på den erfaringen og kunnskapen de andre organisasjonene satt inne med. Slik kom man styrket ut av samarbeidet både posisjonsmessig og med tanke på kyndighet. En informant beskriver forholdet slik; ”ved å arbeide sammen stod vi mye sterkere. Vi fikk et kompetansegrunnlag som ble mye bredere og vi lærte mye av hverandre”.

### *Stortinget*

I omstillingssaker er det også kontakt som er rettet mot Stortinget. Dette er ikke en relasjon av samme bredde og styrke som kontakten med departementet. En informant uttaler at: ”Vi har kontakt med Stortinget, men der er ofte forbundene under oss som blir mer direkte berørt og derfor har nok de enkelte forbund mer kontakt med Stortinget enn det vi har”. Dette er et syn som går igjen hos alle informantene. Det er forbundene som i størst grad kontakter stortinget. YS-S kontakt med Stortinget er mest aktuell i omstillingssaker av større karakter. Et eksempel på dette er tilsynssaken: ”Når det gjaldt tilsynssaken da var vi på høring i Stortinget. Da var vi i komiteene og vi hadde møte med de ulike benkene”. Det blir fremhevet at omstillinger heller ikke oppfattes som interessante saker fra stortinget sitt ståsted,

fordi hovedandelen av sakene er rene forvaltningsavgjørelser. En annen beskriver det slik: ”Vi hadde nok en del kontakt med Stortinget. Det var sånn at saker av politisk karakter ble tatt gjennom stortingskomiteene, mens alt som hadde med medbestemmelse å gjøre gikk gjennom departementet”. I de saker som angår tjenestemannsloven er det også aktuelt for organisasjonen å utøve kontakt overfor stortinget: ” I forhold til embets- og tjenestemannsloven er vi også på høringer i Stortinget”. En annen uttaler at: ” I forbindelse med tjenestetvistloven jobbet vi mot administrasjonskomiteen”. I de sakene der YS—S har kontakt med stortinget er det komiteene som ansees som viktige.

Det kommer også frem at man i de fleste tilfeller oppfatter at innflytelsen er sterkest på embetsmannsnivå. ”Hvis det oppstod en tvist kunne de statsansatte godt ha stor innflytelse og innfiltrere politiske avgjørelser. Så kontakten med departementet var av mye mer omfattende karakter og kanskje viktigere også i mange tilfeller, men dette var nok selvfølgelig avhengig av den enkelte saks natur”.

### **3.3.6 Betydningen av formell og uformell kontakt**

Synet på betydningen av den uformelle kontakten målt opp mot den formelle synes å variere noe mellom de ulike informantene. Noen anser de formelle kontaktene som viktigst: ”Jeg mener at de formelle kontaktene vi har mot departementet er like viktige som de uformelle”, mens andre mener at de uformelle er av større betydning: ” Personlig tror jeg at de uformelle kontaktene var de absolutt viktigste. Den reelle medbestemmelsen ble nok best ivaretatt i de uformelle foraene. Herfra ble det ikke referert. Når man møttes i formelle sammenhenger var nok mange av premissene allerede lagt på forhånd”.

Noe som imidlertid er gjennomgående for alle er at det er de formelle strukturene som danner rammeverket. En informant beskriver det slik: ”Det er veldig viktig å understreke at vi ikke ville hatt den uformelle kontakten hadde det ikke vært for den formelle strukturen som lå i bunnen av dette. Jeg tror at vi aldri ville greid å opparbeide oss et nettverk som det vi har i dag om vi skulle bygget det opp fra



bunnen av på egen hånd”. En annen sier: ” Et viktig poeng er at en må ha et formelt nettverk for å få en uformell kontakt”.

Det har også vært ulike oppfatninger internt om denne kontakten skulle oppfattes som noe positivt eller ikke: ”Det var en lang prosess for å oppnå retten til medbestemmelse. Før 1958 hadde jo ikke medlemmer av forvaltningen engang adgang på stortinget. Det var lenge at det var helt utidig at en statsansatt ikke skulle følge den politiske retningen”.

### **3.3.7 Endringstrekk**

I de foregående avsnitt har vi allerede vært inne på at en har sett visse endringstrekk i relasjonene med offentlige myndigheter i forhold til arbeidet med omstilling. I avsnittet under skal vi se på om det er andre aspekter ved omstillingsarbeidet som har endret seg i løpet av den tidsperioden vi undersøker.

Et aspekt som blir trukket frem er at det har vært en betydelig økning i antallet omstillingssaker: ”Antall omstillingssaker har økt betraktelig. Men det er mange av disse som hovedsammenslutningene ikke er engasjert i. Mye tar forbundene seg av og mye av omstillingen foregår jo innad i den enkelte virksomhet. Men jo flere omstillingssaker jo oftere driver vi konsulterende virksomhet over for forbundene”. Det pekes også på at denne økningen har vært synlig i hele den aktuelle tidsperioden, men at det har vært mest merkbart de siste fem år: ”Det har vært en konstant utvikling de siste fem årene, økningen har nok vært større de siste fem årene enn de foregående fem”.

Et annet endringstrekk som fremheves er samarbeidsklimaet. Her gir respondentene uttrykk for at det merkes en sterkere styring fra staten. ”Nå virker det som det er en trend at departementet må markere mye sterkere hvem som har styringen”. I tillegg er mengden informasjon i mye større grad begrenset. En informant beskriver det slik: ”Jeg tror det samarbeidsklimaet vi hadde var annerledes enn det var under forrige personaldirektør. Da var det mye sjeldnere at forbundene eller hovedsammenslutningene ble invitert med, så jeg vil nok si at det samarbeidet som til en hver tid eksisterer, er avhengige av hvilke personer som besitter stillingene.

Etter at vi fikk et regjeringsskifte er ikke staten like flinke til å ta med hovedsammenslutningene på råd og vi har også fått den informasjonen vi vil ha mye senere i prosessen. Vi får ikke være med fra starten lenger. Jeg tror at ønsket om forandringer er blitt større og at en ønsker at dette skal skje forttere. Dessuten tror jeg at synet på fagbevegelsen har endret seg etter at vi fikk et skifte”.

En annen uttaler at organisasjonen tidligere hadde betydelig makt og stod sterkt i forhold til staten. ”Før gikk det an å få stoppet ting, rent politisk. Det tror jeg er mye vanskeligere nå. Jeg mener at sett fra et organisasjonsståsted er det bedre tider for interesseorganisasjonene med en rød regjering. Det er nok et betydelig dårligere samarbeidsklima med den regjeringene vi har nå. Mye av det vi fikk da jeg var aktiv er gitt tilbake nå. Så jeg mener at den politiske ledelsen er avgjørende for medvirkning og samarbeid”.

## 3.4 Omstilling og tariff

### 3.4.1 Sammenhengen mellom de to saksområdene

Selv om omstilling og tariff er behandlet som to separate områder ovenfor, er det allikevel en kobling mellom de to. Dette kommer blant annet frem under pkt. 3.2.2 og 3.3.1. Gjennom forhandlinger i hovedavtalen, forhandles det også om omstilling på et mer prinsipielt grunnlag. Ved de hovedtariffoppgjørene vi har tatt for oss i denne studien ser vi at krav til omstillingsarbeidet i staten legges til grunn for andre krav som fremmes i alle de tre oppgjørene. I hovedavtalen sikres det medbestemmelsesrettigheter både i forhold til tariff og i forhold til omstilling. De enkelte omstillingsavtaler faller derimot på utsiden av det rammeverk som hovedavtalen risser opp. I det daglige arbeidet i YS-S prøver en å holde de to områdene atskilt.

Vi ser at rammene rundt de to saksområdene i noen grad gir ulikheter i måten de fire strømmene kobles sammen på i organisasjonen mellom stat og YS-S. Mens samspillet i et hovedtariffoppgjør har en rekke formelle retningslinjer, er

omstillingsarbeidet ikke på samme måte styrt av et regelverk. I tabellen nedenfor vil jeg forsøke å oppsummere de funn jeg har greid ut om i dette kapittelet, og å si noe om likhetene og forskjellene mellom organisasjonsformene på de to saksområdene.

**Tabell 3.1**

	<b>Tariffoppgjør</b>		<b>Omstilling</b>	
	Formell kontakt	Uformell kontakt	Formell kontakt	Uformell kontakt
<b>Beslutningsmuligheter</b>	I forhandlinger, utvalg og arbeidsgrupper	Ja	I forhandlinger om omstillingsavtaler	Ja
<b>Problemer</b>	Begge parter initierer, men staten er hovedinitiator	Begge parter initierer	Staten initierer	Begge parter initierer
<b>Løsninger</b>	Felleskapsprosjekt	Felleskapsprosjekt	Staten har siste ordet	Felleskapsprosjekt
<b>Deltakelse</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Endringstrekk</b>	Økende saksmengde, staten møter en samlet organisasjonsmotpart, økende konfliktlinje	Staten møter en samlet organisasjons-Motpart	Restriksjoner på informasjon og deltakelse. Tidsfrister blir kortere	Mindre statlig initiativ

## 3.5 Oppsummering

### 3.5.1

I følge Egeberg (1981) så vil organiseringen av forholdet mellom stat og organisasjoner henge sammen med bestemte forhold. March og Olsen (1976) skisserer tre trekk som betinger organiseringen av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere. Disse er som vi har sett kompetanse, interesser og avhengighet. Som vi har sett av diskusjonene i pkt. 3.1.2 og 3.3.3 er disse faktoren avgjørende for organiseringen både i arbeidet med tariff og omstilling. Det at YS-S representerer en sterk interesse har gitt dem en betydelig posisjon vis av vis staten. I tillegg ser vi at YS-S gjennom en lang levetid har bygget seg opp en kompetanse som også gir dem innpass i det politisk administrative system. Kan man så snakke om en gjensidig avhengighet? På tariffområdet synes dette å være en mer treffende

beskrivelse enn i arbeidet med omstilling. Her må man imidlertid trekke et visst skille mellom arbeidet før og etter tusenårsskiftet. Det forståelsen av en gjensidig avhengighet synes å være større i det arbeidet som foregikk før 2000 enn etter. Det synes som om omstillingsarbeidet i '00-02 bærer større preg av statlig styring enn en gjensidighet i forholdet.

I forhold til beslutningsmuligheter i formelle kanaler ser vi at disse finnes både på området med omstilling og tariff. Når det gjelder omstilling kommer de reelle beslutningsmulighetene frem i forhandlinger om omstillingsavtaler. I andre samarbeidsorgan blir representantene fra YS-S i første rekke tatt med på råd, og deres synspunkter blir hørt. Vi kan også trekke et skille mellom formelle og reelle beslutningsmuligheter. I mange sammenhenger, kanskje særlig i de uformelle foraene, der det ikke eksisterer en formell beslutningsmyndighet, ser vi allikevel at bordet fanger. Hvis en løsning er oppnådd på i en uformell setting, vil den ofte senere formaliseres i et formelt forum. Problemene som adresseres, både i forhold til omstilling og tariff, synes som en hovedtendens, å bære preg av stabilitet. Det er i hovedsak staten som fremmer de problemene som diskuteres på begge områdene. På omstillingsområdet er det imidlertid slik at YS-S ikke tar initiativ til omstillingssaker, mens på tariffområdet er det slik at staten fremmer de større og mer komplekse sakene. I forhandlingene er organisasjonen også mye på banen.

Løsningene oppfattes på tariffområdet som et felleskapsprosjekt. I omstillinger oppfattes det at det er staten som tar de endelige avgjørelsene. Det er allikevel rom for at YS-S kommer med løsningsforslag, men ved uenighet er det staten som har styringsmakten. Her kan man også snakke om en konflikt- versus konsensusdimensjon. Vi ser at fra å ha et konsensuspreget samarbeid, har forholdet mellom stat og organisasjon beveget seg nærmere konfliktpolen. Dette er tilfelle både for omstilling og tariff, denne endringen er blitt forsterket ved siste regjeringsskifte. Deltakelse har blitt oppfattet som relativt uproblematisk i det tidsrommet denne studien tar for seg. YS-S har blitt deltatt i de organ de har ansett som viktige og deltakelsesrettigheter har i de fleste tilfeller blitt gitt dem.. Selv om initiativ til å opprette samarbeidsorgan i mange tilfeller har kommet fra YS-S har det i det store og det hele ikke vært et utbredt behov for dette. Her må vi imidlertid også skille mellom

omstillingsarbeidet etter 2000 og arbeidet med både omstilling og tariff før dette. Det er en oppfattelse blant informantene at det har vært en innskjerpelse med hensyn til deltakelse. Vi har også sett at det er staten som bestemmer deltakelsen i de ulike organ, men at organisasjonen selv velger hvem som skal representere den.

Til slutt har vi sett på om det eksisterer endringstrekk utover dem vi allerede har berørt. Her kommer det fram at det har vært en stor økning i saksmengden. Det innebærer at organisasjonen blir mer selektiv og ta de får en mye strammere styrt dagsorden.

## **4. Analyse**

### **4.1 Innledning**

#### **4.1.1 Disposisjon**

Hensikten med en analyse er å sammenholde teori og empiri. I dette kapittelet vil jeg således se om det teoretiske rammeverket kan hjelpe oss til å forstå relasjonene mellom stat og YS-S, og om det eksisterer et sammenfall mellom forventninger til funn basert på de teoretiske perspektivene, og de faktiske funn som er gjort. Det første jeg vil gjøre rede for er hvilken form kontakten som eksisterer mellom staten og YS-S har. Deretter vil jeg belyse trekk ved denne, for deretter å vurdere hvilken betydning disse trekkene har for YS-S mulighet til innflytelse og medvirkning i beslutningsprosessen. Endelig vil jeg vurdere om vi finner forskjeller i betingelser for innflytelse mellom de to saksområdene tariff og omstilling.

#### **4.1.2 Kontaktformene**

Dataene som er samlet inn i tilknytning til denne studien viser at YS-S har en plass i det politisk administrative system, langt utover det å være opinionspåvirker eller flertallsformer, slik en rendyrket hierarkisk forståelse legger til grunn. En omfattende deltakelse i ulike former er med på å illustrere den posisjon YS-S besitter i det politisk-administrative system.

Hvilke konkrete møtepunkter er det så vi finner i relasjonen mellom stat og organisasjonene? Gjennom de dataene som er samlet inn ved hjelp av intervjuer, årsberetninger og arkivmaterialet kommer det klart frem at det er kontaktformene som faller inn under den korporative kanal som er mest fremtredende. Organisasjonen møter staten gjennom en rekke utvalg og arbeidsgrupper. I tillegg møtes de til forhandlinger i forbindelse med tariffoppgjør og omstillingsavtaler. Den andre typen kontaktform som trer klart frem er de uformelle kontaktene med forvaltningen.

Uformell kontaktene beskrives vanligvis med et pluralistisk begrepsapparat. De uformelle kontaktene mellom staten og YS-S stedet ser i stedet ut til å følge langs de samme linjene som den formelle, og blir således stående i en slags mellomposisjon mellom en korporativ og pluralistisk forståelse. Det er de samme deltakerne som møtes i de formelle og uformelle fora, og de samme problemdefinisjonene og løsningsalternativene som adresseres. Den tredje typen kontakter som verdsettes høyt, er de uformelle kontaktene med de andre hovedsammenslutningene innen for statlig sektor. Her er det særlig samarbeidet med LO-S som betraktes som viktig.

## 4.2 Trekk ved organisasjonsformene på tariffområdet

### 4.2.1 Utvalgsordningen

I et hierarkisk perspektiv forventet vi at særinteressene, som i vårt tilfelle representeres av YS-S, ville være underordnet allmenninteressene, som representeres av staten. Hierarki innebærer en rangordnet organisering av forholdet mellom stat og organisasjon, der staten sitter med de sterkeste formelle styringsmidlene. Med dette som utgangspunkt forventet vi derfor at staten ikke betrakter YS-S som en likeverdig samarbeidspartner, men ser de formelle rammene som et styringsverktøy. Vi forventet videre at når YS-S deltok i utvalg, at staten fortrinnsvis så det som sin rolle å informere organisasjonen om sitt arbeide, ikke konsultere dem eller trekke dem inn i selve beslutningsprosessen.

Den første forventningen stemmer dårlig overens med den informasjonen som kom frem gjennom intervjuene. YS-S oppfatter at staten betrakter dem som en likeverdig part. Dette stemmer bedre overens med de forventningene vi hadde ut fra et forhandlingsperspektiv. YS-S sin posisjon i systemet er opparbeidet på bakgrunn av kompetanse, interesser og avhengighet gjennom tidligere kjøpslåing og kompromiss. I kraft av sine kvaliteter bidrar YS-S til å gi beslutningene legitimitet. Fordi YS-S har vektige ressurser bak sine interesser gis forholdet til staten preg av likestilthet og kollegialitet, noe som er et typisk forhandlingsorganisatorisk trekk.

Når det gjelder spørsmålet om staten kun informerer eller også konsulterer YS-S i beslutningsprosessen, må vi, som i empirikapittelet, trekke et skille mellom de permanente utvalgene og arbeidsgruppene. Det er først og fremst i permanente utvalg, i form av statistikk og beregningsutvalget, disse trekkene gjør seg gjeldende. Her er en betydelig andel av aktiviteten basert på at staten presenterer og informerer om sitt arbeid. Organisasjonens funksjon blir således å kontrollere og å korrigere den informasjonen staten legger frem. Å hevde at YS-S sin virksomhet kun er begrenset til kontroll og korreksjon av informasjon blir imidlertid upresist. Datamaterialet viser en omfattende mulighet til å adressere problemer. Fremlegging av problemer skjer imidlertid i størst utstrekning innenfor et allerede definert sakskart. Implisitt i muligheten for kontroll av opplysninger ligger også anledningen til å uttale seg om problemene på dagsorden. Organisasjonen gis også mulighet til å uttale seg ikke bare i kapasitet av en korrigeringsfunksjon, men som en konsulterende instans. I lys av et forhandlingsperspektiv står vi således ikke overfor en lukket aksesstruktur med en enhetlig aktør som definerer og rangerer problemene. YS-S representerer en undergruppe med interesser, forestillinger og krav som vil kunne ha innvirkning defineringsprosessen. Sonderingen av ulike interesser slik som vi ser det i disse utvalgene, er således et viktig forhandlingstrekk.

Selv om YS-S har full *adgang* til å legge saker på bordet er det hovedsakelig staten som fyller denne funksjonen. YS-S er i liten grad initiativtaker med tanke på de problemene som settes på dagsorden. Dette betyr at problemdefineringen i stor utstrekning styres av staten. Således styres definering og rangering av problemer fra toppen. Egeberg (1981) legger også til grunn at hvis vi står overfor en hierarkisk organisering av forholdet mellom stat og interesseorganisasjoner, vil problemene ha en kollektiv og generell art. Dette er fordi en hierarkisk organisasjon lettere kan løse problemer av denne typen. Dette bygger under forståelsen av organisasjonene som underordnede og ikke-deltagende aktører i beslutningsprosessen. Den tendensen vi synes å spore her er imidlertid en organisasjon med hierarkiske trekk der problemene kan karakteriseres som selektive eller spesielle. Dette kan bety at det ikke nødvendigvis er en urokkelig sammenheng mellom problemtype og organiseringen



av forholdet stat og organisasjon. På den annen side kan en forstå det dit hen at det selektive og spesielle utgjør en del av arbeidet for å nå kollektive mål.

At de fleste korporative møteplassene imidlertid ikke representerer noen reell beslutningsmulighet kan likevel forklares i et hierarkisk lys. Hvis staten har høyere rang enn organisasjonen kan vi anta at den endelige beslutningen tas uten at YS-S har adgang. Dette stemmer imidlertid ikke med tanke på de sakene som debatteres i statistikk og beregningsutvalget. Møteplassen som representerer beslutningsmuligheten er tariffoppgjøret, og her har YS-S lovfestet adgang. Således rammes ikke atferden inn av strukturer der en aktør styrer ved å treffe beslutninger på vegne av kollektivet. I stedet er atferden i beslutningsprosessen basert på en avveining mellom interesser, og ressursene bak disse, noe som resulterer i felleskapsløsninger.

Tariffoppgjøret er også den formelle beslutningsmuligheten for arbeidsgruppene. I arbeidsgruppene ser vi imidlertid at deltakelsen omfatter mye mer enn muligheten til å bli hørt. Arbeidsgruppene fungerer som et kollegium der man i fellesskap samarbeider om å legge frem et forslag eller en innstilling. Her er målet å komme frem til en felles enhetlig uttalelse eller forståelse. Aktørene representerer ulike velorganiserte interesser som flettes sammen gjennom tautrekking og forhandling. På denne måten trer forhandlingsorganisatoriske trekk, enda klarer frem i beskrivelsen av arbeidsgruppene, enn i beskrivelsen av de permanente utvalgene. På den annen side representerer ikke en innstilling det samme som en endelig løsning.

Et betegnende hierarkisk trekk for de korporative ordningene er at struktur er i varetatt gjennom kommandoprinsippet (Egeberg 1984). Det etterlates liten tvil om at staten har kontroll med den formelle strukturen og at arbeidsdelingen er vertikal. Når dette er sagt, synes det å være betydelige manøvreringsmuligheter innenfor de fastlagte strukturene. Det eksisterer ingen begrensninger for YS-S for å initiere at utvalg opprettes. Informantene opplyser at de tar slikt initiativ, og at det har resultert i opprettelsen av samarbeidsorgan. Initiativet kommer kanskje best frem i forbindelse med opprettelsen av arbeidsgruppene. Det har gått automatikk i å utrede problemer en støter på i forbindelse med tariffoppgjøret, i partsammensatte arbeidsgrupper. Dette

kan tolkes som en oppmyking av forståelsen om at staten alene styrer atferd gjennom rammene for deltakelse. I stedet ser vi en flatere struktur, der en interesseavveining legger føringer på atferden.

Et annet trekk som ikke stemmer overens med en hierarkisk forståelse er at deltakelsen ser ut til å gå *utover* det den formelle normative strukturen som tjenestemannsloven og hovedavtalen streker opp, i forhold til berørthet og medbestemmelse. Dette kan belyses både ut fra et forhandlingsperspektiv, der samordning av aktiviseringen ikke er så stramt styrt som i en hierarkisk tilnærming, og ut fra et institusjonelt perspektiv der begrunnelsene for deltakelse ikke bare er styrt av formelle regler, men også uformelle normer. Allikevel må vi snakke om en eksklusiv deltakelsesstruktur. Selv om det skal mindre til enn lovens krav før de som befinner seg *innenfor* strukturen involveres, er selve retten til å delta forbeholdt kun de nevnte aktørene, gjennom en eksplisitt deltakelsesrett, gitt i kraft av regelverket. Det betyr at vi står overfor en stramt styrt beslutningsstruktur. Ikke desto mindre; selv om det er staten som kontrollerer rammene, har rammeverket imidlertid vokst frem gjennom tidligere interessehevding, forhandling og press fra interesseorganisasjonene.

Når det gjelder valget mellom eller utformingen av løsninger, er staten ikke den eneste aktøren. YS-S er en viktig deltaker. Som vi har sett i empirikapittelet, er det ikke slik at den ene eller annen part presenterer ferdig produserte løsninger, dette oppfattes som et felleskapsprosjekt. Ordet felleskapsprosjekt peker hen mot tautrekking og overlegning mellom jevnbyrdige parter i arbeidet mot et kompromiss. På denne måten gis arbeidet med løsninger i beslutningsprosessen et sterkt forhandlingsorganisatorisk tilsnitt. Således blir ressursene som finnes bak de ulike interessene av avgjørende betydning i prosessen.

At beslutningsprosessen betraktes som stabil innenfor vårt aktuelle tidsrom, styrker forklaringsaspektene begge de to instrumentelle perspektivene frembringer. Stabilitet i forhold til deltakere, problemer og løsninger leder hen mot forståelse om en relativt fast aksess- og beslutningsstruktur. Det er således ikke vanskelig å forutsi, med en viss sikkerhet, hvilke deltakere som aktiviseres eller hvilke problemer og løsninger som vil bli heftet på de ulike beslutningsmulighetene. Omgivelser i endring

vil vanskeliggjøre rangordning av problemer og rutinisering av løsningsalternativer og således svekke en hierarkisk organisering. På samme måte vil endring svekke en forhandlingsorganisasjon fordi det skaper uklarhet rundt hvem som berøres.

Vi ser altså at både det hierarkiske perspektiv og forhandlingsperspektivet forklarer ulike sider ved forholdet mellom stat og YS-S. Det neste vi er interessert i å se på, er om en institusjonell tilnærming også bidrar til å belyse forholdet.

Mens konsekvenslogikken står sentralt i de instrumentelle perspektivene, der aktørene handler ut fra styring eller interesser, er det logikken om det passende som står sentralt i kulturperspektivet. Vi snakker om intern lojalitet og identifikasjon, som knyttes opp mot uformelle strukturer og sosial interaksjon. I tilknytning til utvalgsordningen er stikkord som løsningsorientering, konsensus og faglig kompetanse betydningsfulle. Det å finne best mulig løsninger som er levelig for begge parter blir derfor en viktig del av beslutningsatferden. Dette rammes inn av en profesjonell adferd. For informantene betyr profesjonalitet at de selv og andre aktører i beslutningsprosessen er resultatorienterte, og villige til å kompromisse. En konfliktorientert atferd blir således betegnet som uprofesjonell. Man kan snakke om at det har utviklet seg en felles forståelse om at en gi og ta mentalitet er avgjørende for samhandlingen. I den formelle normative strukturen rundt korporative ordninger generelt ligger det føringer som fremmer konsensus (Nordby 1996). Dette synes å bli forsterket gjennom en konsensuskultur der kompromisset står sentralt. Christensen og Røvik (1999) fremhever imidlertid et problem med hensyn til hva som er passende atferd i henhold til felles normer og verdier. De påpeker at identiteter og regler som definerer passende atferd kan være flertydige, konkurrerende og motstridende. De kan endres over tid, og i et rasjonelt, moderne samfunn kan passende atferd ofte sies å være handlinger ledet av konsekvenslogikk, ikke bare hva som ansees som passende. Dette er en aktuell problemstilling også i utvalgsordningen. Selv om konsensus og kompromiss oppfattes som en generell norm i utvalgssystemet, kan dette skape problemer for interesseorganisasjonene individuelt. Her kan den enkelte organisasjon komme i konflikt med sine medlemmer. En slik konflikt kan oppstå dersom de mister legitimitetsgrunnlaget hos "grasrota" fordi de opptrer i samsvar med det som ansees som passende i det korporative organ. Dette kan tvinge interesseorganisasjonene til å

bruke andre kanaler som lobbyvirksomhet og medier for å tilfredsstille et trykk nedenfra. På sammen måte kan andre normer som eksisterer innad i den enkelte interesseorganisasjon skape konflikt med normene som eksisterer i de korporative organer. Dette synes imidlertid ikke å utgjøre et problem i YS-S. Aktørene i YS-S sentralt legger vekt på at de enkelte fagforbund involveres slik at de føler et eierskap i saken og dermed også i det endelige resultat. Slik forsøker man å hindre at medlemsforbundene hemmer atferden til aktørene sentralt i organisasjonen.

Et annet betegnede trekk for den kulturelle tilnærmingen er sti-avhengighet. Dette begrepet kan bidra til å forstå utvalgsordningens betydning utover det målrasjonelle. Selv om det er har vært ønsket, har det vist seg vanskelig å bryte samarbeidet mellom organisasjonene og stat (Nordby 1994:12). Kontaktformen gis gjennom innføringen av uformelle normer, verdier og identiteter en egenverdi utover det å være et instrument for måloppnåelse. Gjennom sosialisering og erfaring er det skapt en gjensidig tillit og forståelse av fremgangsmåter. Slik gis aktørene en oversiktlig og fast ramme for samhandling. Man vet hva man har, men ikke hva man får noe som skaper motstandsdyktighet mot endring.

Hva er det så disse organiseringsstrekkene ved utvalgsordningen sier oss om YS-S mulighet for innflytelse i beslutningsprosessen? For det første ser vi at selv om staten ønsker å legge bånd på og å kontrollere YS-S, er dette ikke nødvendigvis samsvarende med at mulighetene for innflytelse blir avkortet. Til tross for at deltakelsen er eksklusiv og stramt styrt gjennom formell normativ struktur, utgjør den i forholdet mellom YS-S og stat, ingen omfattende begrensning for muligheten til innflytelse. Dette er fordi at det innenfor den formelle strukturen eksisterer en betydelig mulighet for medvirkning. De innsamlede dataene viser at organisasjonen stort sett deltar i de utvalgene den ønsker å være med i. Allikevel må det sies at staten gis en mulighet til å bergrense mulighetene for påvirkning ved at de til en viss grad bestemmer deltakelsens karakter. Deltakelsen kan spenne fra kun å bli informert, til det å aktivt delta i beslutningsprosessen med hensyn til problemdefinering og utarbeiding av løsningsalternativer. Man kan anta at muligheten for å påvirke er mer utstrakt der YS-S deltar aktivt i beslutningsprosessen, enn der de kun blir informert. Selv om det å bli hørt er en begrenset form for deltakelse, skal den ikke

undervurderes. Hvis vi legger vekt på begrunnelsene for organisasjonens deltakelse i systemet, interesser, kompetanse og avhengighet, vil YS-S sine uttalelser inneha en betydelig tyngde. At sonderingen av interesser og konsultasjon skjer før beslutningen fattes blir derfor viktig poeng. Det betyr at det er vesentlig mulighet for at staten vil legge vekt på organisasjonens synspunkter når løsningsforslag skal vurderes og den endelige beslutningen fattes. Dette gjelder ikke minst med tanke på at det vil lette en gjennomføring av beslutningen.

Staten styrer antallet møtepunkter med eneretten til opprettelse og nedleggelse av utvalg. Organisasjonen har imidlertid en ubetinget rett til å initiere opprettelsen av slike utvalg eller samarbeidsgrupper. Behovet er likevel lite, fordi staten ofte kommer organisasjonen i forkjøpet. Dette indikerer et ønske fra statens side om å involvere organisasjonene i beslutningsprosessen. I tillegg antyder det at offentlige myndigheter ikke søker konfrontasjon, men ønsker eventuelle problemer løst eller utredet. Hvis denne slutning er riktig betyr det at organisasjonenes kompetanse og påvirkning får en betydelig plass i beslutningsprosessen, som igjen danner grunnlag for innflytelse når beslutninger fattes. Dette stemmer overens med den informasjon YS-S representanter legger for dagen, om at behovet for medvirkning og innflytelse i stor utstrekning dekket av motparten, slik at behovet for konfrontasjon betraktes som minimalt.

Når deltakelsesretten er gitt, legger staten ingen føringer på hvem representanten fra organisasjonen skal være. Ved at YS-S kan velge sine egne representanter, gis de også spillerom for innflytelse her. I intervjuene kommer det fram at organisasjonen så langt det er mulig er taktiske med hensyn til hvem som deltar i de enkelte samarbeidsforaene. Det indikerer at personutnevnelser betraktes som en åpning, utover den muligheten som ligger i selve deltakelsen, for å kunne påvirke. Ved å forsikre seg om at "kjemien" stemmer i tillegg til at faglig kompetanse blir representert, øker YS-S sine muligheter for å nå igjennom med sine synspunkter. Et viktig poeng som imidlertid ikke må overses er at staten sitter på de samme mulighetene og virkemidlene som YS-S gjør. Det betyr at betingelsene for innflytelse eller mulighetene for påvirkning går begge veier. I vår studie blir det umulig å si noe

om hvilken vei strømmen går, fordi vi ikke har muligheter for å måle dette. Vi må derfor ta høyde for at staten influerer YS-S i samme grad som YS-S influerer staten.

At YS-S i liten grad tar initiativ til å sette saker på dagsorden, betyr at de i praksis har liten eller ingen innflytelse over selve problemdefineringen. Det at de ikke er med på å prege problemdefineringen på et tidlig tidspunkt, kan være avgjørende for innflytelse videre i beslutningsprosessen (Egeberg 1981:129). Det gir organisasjonens rolle et viss defensivt preg. Det betyr imidlertid ikke at de ikke har muligheten til å være med i defineringsprosessen, men de ser ikke ut til å benytte denne muligheten for innflytelse i særlig grad. Dette kan forklares både ut fra at staten sitter på et mye betydeligere utredningsapparat, men også at organisasjonen får dekket behovet for innflytelse på andre måter. I utformingen av valg av løsningsalternativer viser dataene at YS-S er en mer betydelig aktør. Således synes det å ligge en sterkere utnyttelse av muligheten for påvirkning tilknyttet utarbeidelsen av løsningsalternativer enn i forhold til problemdefinering.

At samarbeidet med offentlige myndigheter bringer med seg forpliktelser som medansvar, er blitt oppfattet som en statlig styringsmulighet. Det behøver imidlertid ikke bety at det gjør innhugg i YS-S sin mulighet for å påvirke, hvis derimot forpliktelse betyr en barriere for medvirkning, vil innflytelsesmulighet en avkortes. Datamaterialet viser imidlertid at forpliktelse ikke betraktes som en barriere som hemmer organisasjonens deltakelse. Således begrenses heller ikke muligheten for å influere.

Vi ser også at stabile strukturer og felles verdier og normer skaper et betydelig rom for innflytelse. Ved man forholder seg til kjente problemer og løsningsdefinisjoner, blir det også enklere å forstå hvordan man best kan nå frem med sine synspunkter. Peters (1999) peker imidlertid på at selv om det eksisterer en felles oppfatning rundt normer og verdier, må det noe til for at aktørene skal handle i forhold til disse. Her fremhever han at en sosialiseringsprosess vil ha en slik effekt. Ved at aktørene sosialiseres inn i en forståelse av hva som er passende atferd, vil en sikre at de også handler i samsvar med denne. Informantene fremhever også at mulighet for påvirkning øker med ansettelseslengden. Det er altså gjennom læring og erfaring at sjansen for innflytelse økes.

---

### 4.2.2 Forhandlingene

Som i utvalgsordningen er det den formelle normative strukturen som legger føringer på atferden i tarifforhandlingene. I motsetning til reglene i utvalgsordningen reguleres begge parter deltakelse ved at de er pliktige til å forhandle dersom en part krever det (Tjvtvl. § 2). Dette skaper en større grad av likeverdighet og balanse i forholdet mellom partene, noe som antyder forhandlingsorganisasjon. Allikevel ser vi trekk av et over- og underordningsforhold, der kollektive interesser er overordnet særinteressene. Staten gis et overtak i kraft av rollen som både utredningsinstans og lovgiver. Staten har kommet inn med lovgivning som åpner for mekling og tvungen lønnsnemnd der partene kommer i konflikt. Gjennom disse mekanismene sikrer staten seg en viss styringsmulighet i forhold til YS-S. Slike autoritative trekk er karakteristiske for en hierarkisk organisasjon.

Forutsetningen før man trer inn i forhandlinger er at man skal komme frem til en avtale (Nordby 2000). Deltakerne presenterer tilbud til motparten, samtidig som det forventes motytelser. For at en gjensidig bindende avtale skal inngås er således partene avhengige av hverandre for å komme frem til et resultat. Således legger de formelle strukturene føringer på atferden. Forhandlingssituasjonene representerer en interesseavveiningssituasjon mellom det informantene oppfatter som likeverdige parter. Ut fra et forhandlingsperspektiv forventet vi videre at ingen av partene kan påtvinge motparten en løsning som ikke er ønsket. Dette stemmer overens med de funn vi har gjort. Resultatet av uenighet i en sak vil således ofte være at problemet blir stående på stedet hvil, eller at problemet i sin helhet utelates fra forhandlingene. På den måten blir resultatet av uenighet sjelden dårligere enn den tidligere fremforhandlede avtalen. På den annen side kan man ut i fra en hierarkisk forståelse snakke om en påtvungen enighet. Ved konflikt kan man ikke bli stående på hvert sitt krav på ubestemt tid, rammeverket legger føringer, slik at man på et tidspunkt må nå en felles løsning. Også i de tilfellene der organisasjonen streiker. Det er i stor grad staten som sitter på midlene i en slik situasjon, noe som gir dem et styringspotensial.

I tarifforhandlingene står vi utvilsomt ikke overfor en enhetlig beslutningstaker. Vi står derimot overfor en heterogen organisasjon bestående av

undergrupper med ulike interesser, forestillinger og krav (March og Olsen 1976). Videre befinner vi oss i en reell beslutningsmulighet der beslutningsprosessen karakteriseres ved tautrekking og forhandling. Kompromisset som norm utledes av den formelle normative strukturen. Ut fra de funn som er gjort kan vi si noe om hvem som representerer hvilke interesser, hvem disse deles med og hvem som er motstandere. Datamaterialet viser at YS-S representerer velorganiserte og velkjente interesser når de trer inn i forhandlingene. De er også på forhånd kjent med de andre aktørenes interesser. Utslagsgjørende for forhandlingene blir derfor hvilke ressurser som ligger bak den enkelte grupperings interesser.

Problemene som diskuteres i tarifforhandlingene oppfattes som relativt stabile, innenfor tidsperioden vi belyser. Stabile omgivelser er en forutsetning i forhandlingsperspektivet. At problemene oppfattes som varige og klare gjør det også lettere for YS-S å tilby sin ekspertise, men også lettere for staten å etterspørre den. Det er lønn og sosiale bestemmelser som er gjennomgangstemaene. Stabilitet i forhold til problemer og løsninger gjør at vi kan snakke om en fast aksesstruktur. Det er således ikke vanskelig å forutsi, med en viss sikkerhet, hvilke problemer og løsninger som vil hektes på beslutningsmuligheten tarifforhandlingene representerer. Videre angår de problemene som adresseres YS-S særinteresser. At vi derfor ser sterke forhandlingsorganisatoriske trekk stemmer således med Egebergs (1981) oppfatning om at en forhandlingsorganisasjon best løser selektive eller spesielle problemer. I forhold til denne typen problemer vil legitimitet og et utvidet kunnskapsgrunnlag vil være viktig. Som vi har sett i diskusjonen rundt utvalgene, er det imidlertid staten som definerer problemene. Selv om tarifforhandlingene har sterkere forhandlingsorganisatorisk preg, ser vi at dagsordenbygging har et hierarkisk tilsnitt, ved at staten mer eller mindre på egen hånd legger premissene for og rangerer problemene.

I en forhandlingssituasjon står vi overfor en reell beslutningsmulighet. På den måten vil YS-S befatning med valget av løsninger være enda sterkere enn vi så i forhold til utvalsarbeidet. Dette bygger igjen opp under et forhandlingsperspektiv. Vi forventet ut i fra et denne tilnærmingen at den korporative kanal blir en arena for samhandling. Dette stemmer overens med det innsamlede datamaterialet. Fordi vi kan



snakke om en større grad av gjensidig avhengighet i et forhandlingsperspektiv antok vi også at det var lettere for organisasjonen å ty til pressmidler ved uenighet. Datamaterialet viser imidlertid at selv om en slik mulighet eksisterer benyttes den i minimal grad. Dette kan belyses ut fra en konsekvenslogikk. Dersom YS-S ser at de har gode muligheter for å influere ved hjelp av fredeligere virkemidler, vil man således ikke ønske å ta sjansen på å forsure forhandlingsklimaet. I tillegg kan man anta at trusler om bruk av ulike pressmidler vil ha større effekt dersom de brukes med varsomhet. Det kan således betraktes som målrasjonell atferd i størst mulig utstrekning å avstå fra pressmidler.

Kan så kulturperspektivet bidra til å belyse trekk ved tarifforhandlingene? Vi ser at det også i forhandlingsøyemed har utviklet seg felles verdier og normer for atferd. Det eksisterer en felles forståelse for hva som er passende atferd som manifesterer seg gjennom partenes villighet til å strekke seg langt for å unngå konflikt. Således ser vi også i forhandlingene at uformelle normer understøtter de formelle. Dette kan oppfattes som en dynamisk relasjon mellom en instrumentell og en kulturell forståelse, der tradisjon, uformelle normer og verdier bygges inn i de instrumentelle normene og således påvirker den instrumentelle handlingslogikken (Christensen m.fl. 2004:175)

Hva betyr så trekkene ved tarifforhandlingene for YS-S mulighet for å medvirke? Vi ser at en større grad av jevnbyrdighet mellom stat og YS-S synes å øke betingelsene for innflytelse i beslutningsprosessen. Dette sees best i tilknytning til forståelsen om gjensidig avhengighet. At man behøver hverandre for å nå et felles mål, betyr at staten er nødt til å lytte til YS-S synspunkter. Slik utgjør dette også en betydelig mulighet for innflytelse.

På den annen side innebærer det også en betydelig mulighet for staten til å influere YS-S synspunkter. Vi kan således ikke si noe om retningen på innflytelsen.

En fast beslutningsstruktur setter grenser for aktiviseringen. At man på forhånd har kjennskap til hvilke aktører som aktiviseres i beslutningsprosessen skaper en stabil og oversiktlig struktur. En eksklusiv deltakelse betyr videre at antallet aktører som ønsker å påvirke er begrenset. Ved at konkurransen er liten øker muligheten for innflytelse. Man kjenner sine samarbeidspartnere og motstandere og

kan på den måten mer uproblematisk navigere rundt de hindringer som måtte eksistere for å påvirke. Selv om det er få aktører kan vi allikevel ikke utelukke at de andre hovedsammenslutningene reduserer YS-S sin mulighet for innflytelse, enten ved at de utkonkurrerer deres synspunkter, eller at de går sammen med staten slik at det blir vanskelig for YS-S å holde sin linje. Nå viser imidlertid datamaterialet at selv om hovedsammenslutningene kan ha varierende syn i ulike saker, vil de allikevel stå sammen. Staten regnes som deres felles motpart til tross for avvikende oppfatninger i enkeltsaker. Dette tyder på at den forhandlingsorganisatoriske struktur forsterkes ved at den ene siden har inngått en allianse for å øke sin styrke.

At vi ser en fast aksesstruktur øker også muligheten for å påvirke. Kjennskap til ulike koblinger av problemer og løsninger gjør det lettere for YS-S å komme med løsningsforslag som er mer fordøyelig for motparten, og på den måten øker muligheten for innflytelse. Løsningene er et felleskapsprosjekt, og ingen av partene møter til forhandlinger med ferdig utarbeidede løsninger. Som vi så i diskusjonen rundt utvalgsordningen, må vi legge vekt på hva som ligger til grunn for organisasjonens forhandlingsposisjon. Interesser og kompetanse gir organisasjonens uttalelser en betydelig tyngde. Dette betyr at det endelige resultat vil ha sterke påvirkningstrekk fra YS-S.

Innflytelse på problemdefineringen synes å være av samme karakter her som i utvalgsordningen. På dette punktet kan vi altså ikke snakke om forhandling eller kompromiss. At utformingen av dagsorden har et hierarkisk tilsnitt ser således ut til å minke muligheten for innflytelse. Det som imidlertid er interessant er hvorfor organisasjonen ikke i særlig grad ser ut til å interessere seg for å påvirke dette aspektet ved beslutningsprosessen. For det første kan en forklaring være at det har utviklet seg en uformell norm om at dette er statens oppgave, basert på det faktum at de besitter den største utredningskapasiteten. For det andre kan forklaringen baseres på en mål-middel tenkning, der YS-S føler at målet om å påvirke nås gjennom utarbeidelsen av løsninger. Et tredje poeng som også kan trekkes frem er at YS-S på en indirekte måte synes å ha innflytelse over problemdefineringen gjennom å påvirke

at saker utelates fra forhandlingene. Denne tendensen viser seg gjennom det faktum at staten utelater de mest kontroversielle temaene der YS-S<sup>10</sup> sitt ståsted har for stor avstand til statens. Dette viser at selv om det er staten som formulerer problemene gjøres dette ikke uten å sondere terrenget. Således får også problemdefineringen forhandlingstrekk. Utover den informasjon informantene gir om spesifikke utelatte saker, er innflytelse gjennom å holde problemer borte fra dagsorden allikevel en tendens som er svært vanskelig å måle empirisk.

### 4.2.3 Uformelle kontakter

Både i et hierarkisk perspektiv og et forhandlingsperspektiv er formell normativ struktur retningsgivende for atferd. Vi har sett at dette er et typisk trekk både ved utvalgsordningen og i en forhandlingssituasjon. Når kontakten har en uformell karakter vil vi imidlertid forvente at formell normativ struktur har liten forklaringskraft. I følge Egeberg (1981) vil organiseringen rundt uformelle kontakter være preget av løse og åpne strukturerer der problemer, deltakere og løsninger flyter fritt. Videre preges kontakten i følge (Nordby 2000:180) av at aktørene kan øve press uten å bli bundet av vedtaket, eller uten å gjøres direkte medansvarlige. På den måten gis uformell kontakt et pluralistisk tilsnitt. De dataene som er samlet inn viser imidlertid at den uformelle departementskontakten ikke umiddelbart bærer preg av å være åpen, eller kan atskilles fra den korporative struktur. Det sammen gjelder til en viss grad den uformelle kontakten hovedsammenslutningene i mellom. Vi må således trekke et skille mellom disse kontaktformene og den uformelle stortingskontakten eller lobbyvirksomheten.

Deltakelsen i den uformelle kontakten kan på samme måte som den formelle beskrives som eksklusiv. Informantene legger betydelig vekt, på at inngangsporten til uformell kontakt, er tuftet på den formelle posisjon organisasjonen er gitt i det politiske administrative system. Således kan man ikke snakke om at den uformelle kontakten foregår på en arena hvor konkurranse er et iøynefallende trekk. Deltakelsen

---

<sup>10</sup> Dette vil også gjelde de andre hovedsammenslutningene

reguleres derimot av den formelle normative struktur, men i forhold til de uformelle foraene, kan vi imidlertid ikke betrakte strukturen som et direkte middel for statlig styring.

Når det gjelder beslutningsstrukturen ser vi et skille mellom formell struktur og faktisk atfred. I motsetning til de formelle kontaktene er det ikke staten som regulerer møteplassene eller deltakelsens form. Dermed står vi overfor en beslutningsstruktur som ikke er like stramt styrt fra toppen. I et hierarkisk perspektiv vil man videre forvente at uformelle kontakt med YS-S ikke vil ha særlig betydning for staten med mindre de har sammenfallende syn og dermed medvirker til å understøtte en statlig linje. Dette stemmer imidlertid ikke overens med de dataene som foreligger. Staten viser i følge YS-S, like stor interesse for uformelle kontakt som organisasjonen selv.

Definering og løsning av problemer i de uformelle foraene avviker i liten grad fra aksessstrukturen i de formelle kontaktformene. Det er imidlertid ikke alle problemene fra den formelle kontakten som når de uformelle møtepunktene. Det er i hovedsak de sakene som synes vanskelige å løse i formelle fora som utgjør hovedandelen av de problemene partene diskuterer.

Synet om at uformell kontakt ikke bringer med seg forpliktelser må også nyanseres. I en uformell setting er det ikke naturlig å snakke om en formell beslutningsmulighet. Dataene viser derimot at vi står overfor en reell mulighet for partene til gjensidig å binde seg. Det man har sagt i uformelle møter vil legges til grunn i en formell setting. Har man således diskutert seg frem til løsninger eller en part har lagt forslag på bordet oppfattes disse jevnbyrdige med enhver formelt inngått avtale. Således kan også den uformelle kontakten sees i lys av en formell normativ struktur som styrer atferden mot forhandling og kompromiss. Trekkene vi har diskutert ovenfor indikerer således at den uformelle departementskontakten representerer en mellomposisjon mellom en korporativ og en pluralistisk samarbeidsform.

I et kulturperspektiv kan vi også snakke om at de uformelle kontaktene institusjonaliserer problemløsning. Således møtes komplekse handlingsstimuli av standardiserte nesten intuitive handlemåter (Christensen m.fl. 2004:52). Det

eksisterer en felles forståelse om at det er passende atferd å forsøke å løse problematiske saker i uformelle fora. Begge parter er innstilt på å gi og ta. Således bygger de uformelle normene oppunder en kollegial forhandlingsstruktur.

Hvordan kan så perspektivene forklare trekk ved den uformelle kontakten med de andre hovedsammenslutningene? At YS-S søker samarbeid med de andre hovedsammenslutningene<sup>11</sup> i statlig sektor kan forklares ut fra en rasjonalitetstankegang der man øker sjansene for innflytelse ved å styrke sin posisjon i samarbeidet med andre. I et forhandlingsperspektiv er ressursene bak interessene et viktig aspekt ved interesseavveiningen. En sterk felles front vil således vanskeliggjøre et statlig ønske om styring. En styrket organisasjonsallianse kan på denne måten minke hierarkiske styringstrekk og øke forhandlingsmulighetene. Den uformelle organisasjonskontakten har også eksklusiv deltakelse i den forstand at samarbeidet kun foregår mellom organisasjoner som allerede har en formell deltakelsesrett. Det er kun aktørene innenfor de formelle strukturene som betraktes som interessante. Videre vil også problemene og løsningene i den uformelle organisasjonskontakten følge de strukturene som danner rammen rundt den formelle kontakten. Dette henger sammen med at både den uformelle departementskontakten og organisasjonskontakten er vokst frem som et redskap for å styrke muligheten for innflytelse. Vi kan således snakke om det uformelle samarbeidet representere en naturlig og langsam tilpasning til ytre og indre påtrykk.

Den uformelle stortingskontakten har derimot ikke en formell struktur. Vi ser i stedet en åpen struktur der deltakere, beslutningsmuligheter, problemer og løsninger flyter fritt. Det er et stort antall aktører som bringer med seg problemer og løsninger. Det blir betydelig konkurranse ikke bare mellom de ulike aktørene, men også i forhold til hvilke saker komiteene og representantene skal velge å legge vekt på. Hvis stortingsrepresentantene i tillegg ikke opplever at de signalene de får i en enkelt sak peker i noen samlende retning, kan det være lett og overse problemet. På den måten er det forståelig at stortingskontakten ikke har samme bredde og intensitet som departementskontakten. Den begrenser seg til de større politiske saker der man føler

at det er vanskelig å nå igjennom i andre kanaler. Ut i fra en rasjonalitetstankegang kan vi forklare at stortingskontakten blir viktigere i ”store” saker der det oppleves at YS-S og staten står mot hverandre, og det derfor er vanskeligere å nå frem i de etablerte kanalene.

Hva kan så trekkene ved den uformelle kontakten si om mulighetene for innflytelse? For det første ser vi at en mer åpen aksesstruktur styrker muligheten for innflytelse. Her har ikke staten mulighet til å legge føringer på deltakelsens form på samme måte som i de formelle foraene. En begrensning i muligheten til innflytelse ligger imidlertid i at staten på ingen måte har noen deltakelsesplikt. Skulle de av ulike årsaker ikke se nytten av å delta, kan de simpelthen la være. Dette er ikke en mulighet i de formelle foraene. Betydningen av at deltakelse ikke er påkrevd, dempes imidlertid noe av at det synes å eksistere en uformell norm om at invitasjon betyr deltakelse.

At også de uformelle kontaktene åpner for reelle beslutningsmuligheter fører til at de formelle foraene ofte kun innebærer en formalisering av allerede inngåtte avtaler. På denne måten representerer de uformelle kontaktene en betydelig kilde til innflytelse.

Stortingskontakten preges av åpne strukturer og konkurranse. Dette indikerer at en pluralistisk kontaktform hvor problemer, løsninger og deltakere flyter fritt, vanskeliggjør muligheten for innflytelse betraktelig. Her blir YS-S en aktør på linje med alle andre, mens den uformelle departementskontakten representerer en særskilt binding mellom stat og YS-S, således er deltakerne rangordnet. I tillegg er problemene som diskuteres av mindre betydning for stortingspolitikerne. De er ikke ”salgbare” fordi de i liten grad er politisert. På dette grunnlaget vil det være dårlige betingelser for påvirkning.

I de to første typene av uformell kontakt ser vi at YS-S godt vet hva den kan forvente både av staten og av de andre hovedsammenslutningene. Ved å legge hovedvekten av kontakten innenfor de mer etablerte rammene styrker kunnskapen om aktørene. Det blir en slags forsterkende spiral der kostnadene ved å tre ut regnes som

---

<sup>11</sup> Den uformelle kontakten mellom hovedsammenslutningene referer først og fremst til samarbeidet med LO-S.

store samtidig som forholdet styrkes fordi man legger hovedvekten av kontakten her, noe som igjen øker kostnadene ved å tre ut av ordningen.

Kunnskapen om med aktørene henger imidlertid nøye sammen med erfaringsgrunnlaget man sitter på som representant for YS-S. Representanter med lang fartstid vil ha utviklet en større forståelse for de ulike deltakernes roller enn dem med mindre erfaring. Denne kunnskapen om de andre aktørene kan lette YS-S sin mulighet for innflytelse. Ved at man på forhånd har en viss antagelse om hvilke sider ved en sak som kan skape konflikt, kan man manøvrere rundt disse når man argumenterer for eller imot en sak.

#### **4.2.4 Endringstrekk**

Tidsperioden denne studien strekker seg over er for kort til at vi kan trekke bastante konklusjoner om permanente endringer i myndighetskontakten. Vi må ta høyde for at det kun dreier seg om fluktuasjoner i tid og rom. Hvis man imidlertid ser endringstrekkene i forholdet mellom stat og YS-S på bakgrunn av en generell samfunnsutvikling, kan vi snakke om tendenser. På tariffområdet er det særlig tre endringstrekk vi skal konsentrere oss om; Stortingets styrkede rolle, økt saksomfang og -kompleksitet og statens redefinerte rolle. Det som er interessant i vår sammenheng er å se om disse endringstrekkene har betydning for muligheten til innflytelse.

Ut fra både et hierarkisk og et forhandlingsperspektiv vil omgivelser sammen med den formelle strukturen påvirke atferd. Dette innebærer at vi forventer at en endring i styrkeforholdet mellom storting og regjering vil resultere i en endring i YS-S sin atferd. Vi kan imidlertid ikke spore noen omfattende endringer i den faktiske atferden til YS-S innenfor rammen av de tre tariffoppgjørene vi studerer. Informantene opplyser ikke om noen forsterkning av stortingskontakten. I følge Rommetvedt (2002) overtar lobbyvirksomhet de korporative kontaktformenes rolle, samfunnet blir mer åpent og konkurranseaspektet øker. I statlig sektor har det imidlertid vært få av disse mer omfattende strukturelle endringene. Det er fortsatt tette bånd mellom stat og organisasjon og en relativt spesialisert og lukket struktur.

Vi ser således at dette endringstrekket i samfunnet generelt, synes å ha liten betydning for YS-S sin mulighet for innflytelse. En annen forklaring på at lobbyvirksomhet ikke synes å ha særlig betydning i arbeidet YS-S bedriver kan ha sammenheng med at de får sitt behov dekket i de eksisterende ordningene og derfor ikke ser nødvendigheten av å drive lobbyvirksomhet. Ut fra en rasjonalitetstankegang blir det derfor urasjonelt å bruke ressurser på å benytte ytterligere midler for å dekke et behov som allerede er tilfredstilt. I tillegg bedriver de enkelte medlemsorganisasjonene lobbyvirksomhet på egne vegne. Dette betyr at for de saker som angår det enkelte forbund er denne kontaktformen allerede nyttiggjort.

Det neste endringstrekket er økt saksmengde og kompleksitet. Økt saksmengde styrker behovet for delegasjon og økt kompleksitet intensiverer behovet for YS-S sin ekspertise. Organisasjonen kan således forsterke sin posisjon vis av vis staten. Økt sakskompleksitet kan på denne måten bidra til å fremskynde forhandlingsorganisatoriske trekk (Egeberg 1981:23). Som vi har sett i diskusjonen ovenfor i kapittelet skaper forhandlingsorganisatoriske flere åpninger for påvirkning. På denne måten kan vi anta at dette endringstrekket er med på øke muligheten for innflytelse.

For at diskusjonen rundt det siste endringstrekket skal være fruktbar, må vi utvide fokus til etter de tre tariffoppgjørene vi har konsentrert oss om, fortsatt innenfor studiens tidsramme. Det er statens omdefinering av egen rolle som synes å ha størst betydning for YS-S betingelser for innflytelse. Organisasjonen oppfatter at staten sender signaler om at den ønsker å utvide styringsretten sin ved å trekke tilbake tidligere innrømmelser den har gjort overfor hovedsammenslutningene. Dette manifesterer seg gjennom underordning, utelatelse og konfrontasjon. Statens atferd i relasjonen mellom stat og YS-S synes således å få et sterkere innslag av hierarki, noe som igjen synes å begrense mulighetene for å påvirke. Ut i fra et hierarkisk perspektiv forventer vi at når staten prøver å endre rammene rundt kontakten, vil vi se en endret atferd hos YS-S. At alliansen mellom Hovedsammenslutningene styrkes i takt med innskjerpelsene underbygger dette. Samarbeidet har kuliminert i at de både ved forrige og årets tariffoppgjør har levert et felles krav til staten. Slik søker altså



YS-S å styrke sin egen posisjon for å kompensere for statens ønske om å rokke ved den korporative ordningen.

En annen følge av at staten styrker egen posisjon er en økende politisering av sakene som diskuteres. For YS-S sin del innebærer dette at sakene flyttes ett nivå opp fra embetsmannnivå til det politiske plan. Resultatet blir således at man i både formelle og uformelle samarbeidssettinger ikke kan forhandle om løsninger, og dermed heller ikke påvirke utfallet, fordi statens representanter i embetsverket ikke sitter på tilstrekkelige fullmakter til å inngå avtaler på statens vegne. At YS-S imidlertid ikke trer ut av samarbeidet kan forklares ut fra et forhandlingsperspektiv der strukturelle endringer også påvirker maktgrunnlaget. Ved at hovedsammenslutningene har gått sammen som en part blir det vanskelig for staten å endre strukturene. Således gis den nåværende organisasjonsformen en sterkere stilling.

En kulturell tilnærming kan bidra med å forsterke forklaringene på hvorfor de etablerte kontaktformene står støtt. Felles kultur, tilnærmingmåter, normer og verdier gjør at det er store kostnader forbundet med å bryte fullstendig ut av disse ordningene. Selv om interesseorganisasjonene skulle føle at medvirkningen til å fatte beslutninger ikke var betydelig, er de alle fall garantert informasjon og mulighet til medvirkning i kjente og oversiktlige omgivelser. Ved å bryte ut, vil konkurransen med andre interesseorganisasjoner øke og muligheten for å nå frem i noen grad reduseres. I følge Christiansen og Rommetvedt (1999) spesifiserer de korporative kontaktformene nøyaktig hvilke organisasjoner som nyter privilegert tilgang til arenaene hvor avgjørelser tas. Regler for tilgang er mye mer åpne og tvetydige under lobbyisme. Dette forstrekes også ut fra et stivhengighetsargument. Fordi atferd er betinget av tidligere veivalg, skapes det gjennom historien en unik identitet og et standardisert handlingsrepertoar. Dette fungerer som en buffer mot endringer i omgivelsene og mulighetene til påvirkning opprettholdes.

## 4.3 Trekk ved organsasjonsformene i omstillingsarbeidet

### 4.3.1 Utvalgsordningen

Det empiriske materialet viser at det ikke finnes permanente omstillingsutvalg slik vi finner det på tariffområdet. Arbeidet med omstilling betraktes som mindre formalisert i regelverk og handlingsrammer. Graden av formalisering har imidlertid økt ved opprettelsen av de omstillingstillitsvalgte, men det er allikevel færre formelle spilleregler for atferd. Til tross for dette står vi verken overfor en åpen beslutningsstruktur eller aksessstruktur, i stedet ser vi at det innsamlede datamaterialet avdekker klare tendenser til statlig styring i omstillingsarbeidet. Dette stemmer overens med de forventningene vi hadde ut fra et hierarkisk perspektiv om en over- og underordning, der allmenninteressene er overordnet særinteressene. På dette grunnlag forventet vi at staten ikke betrakter YS-S som en likeverdig samarbeidspartner, og således at organisasjonens deltakelse begrenser seg til å motta informasjon. Vi ser trekk ved datamaterialet som understøtter denne tendensen, men det er variasjoner både i tid og i forhold til de enkelte saker. Vi kan trekke et skille i tid mellom før og etter tusenårsskiftet. Vi ser en større grad av kollegialitet og samarbeid i omstillingsarbeidet før 2000. Informantene oppfattet YS-S som likestilt med staten. Møtepunktene representerte samarbeidsarenaer og ikke kun en mulighet for kontroll og korreksjon av statlig informasjon. Dette trekket gir forhandlingsorganisatoriske assosiasjoner. Etter 2000 ser vi imidlertid en tendens til at YS-S deltakelse i utvalgsordningen i større grad begrenses til å bli hørt.

Den organisatoriske rammen rundt utvalgsystemet fraviker ikke fra organiseringen på tariffområdet. På samme måte vil altså YS-S deltakelse i et hierarkisk perspektiv, være tenkt som en mulighet for staten til å styre og å kontrollere. Den formelle normative struktur har således en autoritativ design. Disse trekkene modifiseres imidlertid av YS-S sin ubetingete mulighet til å initiere formell kontakt, og at de i stor utstrekning gis adgang til å delta i de foraene de ønsker. At denne muligheten for initiativ ikke benyttes i nevneverdiggrad kan forklares ved at deltakelse gis utover det som regelverket oppstiller som minstekrav. Dette kan

belyses både ut fra et forhandlingsperspektiv, der samordning av aktiviseringen ikke er så stramt styrt som i en hierarkisk tilnærming og ut fra et institusjonelt perspektiv der begrunnelsene for deltakelse ikke bare er styrt av formelle regler, men har utviklet seg til uformelle normer. Allikevel må vi snakke om en eksklusiv deltakelse. Retten til deltakelse er lovfestet. Men selv om det er staten som kontrollerer rammene har ikke desto mindre YS-S opparbeidet seg en deltakelsesrett gjennom interessehevding, forhandling og press.

Datamaterialet legger også for dagen en aksesstruktur som er stramt styrt fra toppen. Det er staten som initierer alle omstillingssaker. I den grad initiativet kommer fra virksomhetene selv blir det allikevel kanalisert gjennom departementet. Det betyr at YS-S i liten grad er med på å sette dagsorden og har minimal innvirkning på de problemer som diskuteres. Selv om vi har en hierarkisk organisering, har problemene trekk av å vær selektive og spesielle. Dette er den samme tendensen som vi så på tariffområdet, og det er således ikke en ubetinget sammenheng mellom organiseringstrekk og problemtype. At vi står overfor spesielle problemer er således heller ikke ensbetydende med forhandlingsorganisasjon.

I valget av løsninger ligger det mulighet for innflytelse. Utarbeidelsen av løsninger i beslutningsprosessen bærer i større grad preg av å være fellesskapsprosjekt. Dette arbeidet innebærer således ikke et over- og underordningsforhold, men en avveining av interesser. Dette gir prosessen et klarere forhandlingsorganisatorisk preg. At det allikevel er staten som sitter på den endelige beslutningsmyndigheten i de fleste møtepunktene, minker betydningen av forhandling. Staten sonderer og konsulterer, men engasjerer ikke YS-S i reelle overlegninger når det endelige vedtaket treffes. Dette er igjen et trekk som er tydeligere fra rundt årtusenskiftet. Det oppfattes som en del av en New Public Management tankegang i staten, der effektivitet settes i høysete og organisasjonenes deltakelse betraktes som en hindring for måloppnåelse.

Videre ser vi at det i omstillingsarbeidet presenteres få reelle beslutningsmuligheter for YS-S. I et hierarkisk perspektiv er en rangordning av deltakerne et særtrekk. At de endelige avgjørelsene tas uten direkte innblanding fra organisasjonen, styrker således oppfatningen om en hierarkisk organisering der staten

har tilgang til flere beslutningsmuligheter enn YS-S. Således står vi overfor en enhetlig beslutningstaker som treffer kollektive beslutninger.

At beslutningsprosessen er relativt stabil med hensyn til aktivisering og definering styrker forklaringsaspektene begge de instrumentelle perspektivene frembringer. Ikke desto mindre skal vi vurdere om kulturperspektivet har forklaringsfaktorer å bidra med for å belyse relasjonen mellom stat og YS-S. Som en del av en institusjonaliseringsprosess fylles organisasjonen med uformelle normer og verdier. Atferd vil ikke i samme grad styres av formell normativ struktur, men av uformelle normer og felles forståelse om passende atferd. Som på tariffområdet ser vi en tendens til at de uformelle normene og verdiene bygger opp under den formelle normative struktur. Vi ser blant annet at enighet og løsningsorientering legger viktige føringer på atferden. Som på tariffområdet rammes dette inn av en felles forståelse om profesjonalitet som innebærer resultatorientering og kompromiss. I forhold til omstilling blir det også interessant å spørre hvorfor YS-S fortsatt betrakter den formelle kontakten som viktig, når vi ser tendensen til stadig sterkere statlig styring. Her kan sti- avhengighetsaspektet bidra med forklaringskraft. Sti-avhengighet gir stabilitet og dybde til de uformelle normene og verdiene og på den måten blir det lettere å avgjøre hva som er passende atferd (Christensen m.fl 2004:57). Et annet viktig aspekt er også omstillingssakenes natur. I mange tilfeller dreier det seg om rene forvaltningsavgjørelser, vi befinner oss således på forvaltningens enemerker. Konsekvensen av å gå utenom de allerede oppgatte kanalene synes derfor større for YS-S enn en fortsatt deltakelse. På denne måten utfyller og forsterker de institusjonelle og instrumentelle trekkene hverandre.

Hva kan så trekkene ved utvalgsordningen fortelle oss om YS-S sin mulighet for innflytelse? For det første ser vi at den statlige styringen på omstillingsområdet betyr at mulighetene for innflytelse begrenses. Denne styringen var imidlertid ikke så fremtredene i omstillingsarbeidet før 2000, som i arbeidet etter dette tidspunktet. Vi ser utviklingen særlig i forhold til statens føringer på deltakelsens karakter. At staten avgjør når i prosessen YS-S informeres, det faktum at de i stadig sterkere grad informeres, og ikke konsulteres, legger betydelige begrensninger på muligheten til innflytelse. Dette trekket forsterkes ytterligere ved at det finnes få reelle

beslutningsmuligheter. Betydningen av å bli hørt skal imidlertid ikke undervurderes. Det er klart at YS-S besitter viktig kompetanse og ekspertise som staten ønsker å dra veksler på. Dataene understøtter dette. Vi ser at staten kontakter YS-S for å nyttegjøre seg deres erfaringer. Således vil YS-S uttalelser ha en viss tyngde og muligheten for at organisasjonen influerer staten er således store.

Fremforhandlingen av konkrete omstillingsavtaler demper også oppfatningen om dårlige betingelser for innflytelse noe. Her har YS-S en reell mulighet til å påvirke innholdet i den endelige avtalen. Hvis man i tillegg ser på det faktum at malen som omstillingsavtalene bygges på kom til etter initiativ fra YS-S, ligger det der en indirekte innflytelse på alle fremtidige omstillingsavtaler.

At YS-S ikke befatter seg med dagsordenbygging innebærer også en begrensning i muligheten for innflytelse. I følge Egeberg (1981:129) vil det å være i stand til å prege problemdefineringen på et tidlig tidspunkt, være avgjørende for innflytelse videre i beslutningsprosessen. Således kan man karakterisere YS-S sin rolle som defensiv, fordi innflytelsen blir knyttet til å løse problemer som andre har definert, og som sjelden kan fjernes fra dagsorden.

Mulighetene for innflytelse økes imidlertid ved at omstillingsområdet preges av felles forståelser for fremgangsmåter og atferd. Stabilitet og faste roller gjør at organisasjonene vet hva som kan forventes i ulike situasjoner. Således blir det lettere å manøvrere og på den måten bedres betingelsene for innflytelse.

### **4.3.2 Uformelle kontakter**

De innsamlede dataene viser oss at uformelle kontakter er viktige. Før man formaliserte omstillingsarbeidet gjennom ordningen med omstillingstillitsvalgte, foregikk en større andel av arbeidet gjennom uformelle kanaler. Kan man så snakke om at formell normativ struktur rammer inn den uformelle kontakten? Datamaterialet viser at den uformelle kontakten mer eller mindre har fått den samme utforming som den formelle. De uformelle foraene støpes i stor utstrekning over samme lest som de formelle møteplassene. Deltakelsen i de uformelle foraene er ikke regulert i eksplisitte regelverk eller forskrifter, derav deres uformelle natur. Til tross for dette

legger den formelle strukturen sterke føringer på deltakelsen. Vi kan snakke om en stramt styrt beslutningsstruktur fordi vi på samme måte som i de formelle foraene har et eksklusivt deltakelsesmønster. Inngangsbilletten til uformell kontakt gis i kraft av YS-S sin formelle posisjon. Det betyr således at de som befinner seg utenfor denne strukturen vanskelig vil nå frem. Mens man i de formelle foraene ofte har plikt til å delta, er deltakelsesplikt naturlig nok, ikke forklarende for at partene engasjeres i de uformelle foraene<sup>12</sup>. Staten er på ingen måte pliktig til uformell kontakt. Man kan imidlertid snakke om en norm ut fra hva som betraktes som passende atferd. Får man en invitasjon til uformell kontakt betyr det i de aller fleste tilfeller at man møter. Informantene gir uttrykk for at ønske fra en av partene om uformell kontakt sjelden avslås. Initiativ til deltakelse i uformelle kanaler kommer dertil ikke bare fra YS-S. Det fremheves at staten like gjerne som YS-S ønsker å adresse spørsmål i uformelle fora. Dette indikerer en viss gjensidig avhengighet og åpenhet for motpartens syn. Dette modifierer dermed forståelsen av en styrt beslutningsstruktur. En slik balanse i styrkeforholdet mellom partene gir kontakten et forhandlingsorganisatorisk trekk. Gjensidighet åpner således også for mulighet til innflytelse. Utover den mulighet for påvirkning som oppstår gjennom selve deltakelsen i en uformell setting, blir personavhengighet et viktig element for forståelsen av betingelsene for innflytelse. At kontakten betraktes som personavhengig kan bety at mulighetene for innflytelse hemmes eller fremmes av den "kjemien" som eksisterer mellom partene. Hvis overlegningen skjer mellom personer som har utviklet felles forståelse av hvilke normer og verdier som ansees som viktige, er det altså større sjanse for å nå frem med sine synspunkter. Når det er sagt, vil det imidlertid være like stor sjanse for at YS-S sin representant vil la seg påvirke av staten som at staten lar seg påvirke av YS-S. Selv om vi kan konstatere at det foreligger en mulighet for innflytelse, har vi altså ingen mulighet for å si noe om retningen på innflytelsen. I den grad vi snakker om et interessesammenfall mellom departementets representanter og YS-S sine representanter, kan de statsansatte fungere som en "trojansk hest" i forvaltningen

---

<sup>12</sup> En av informantene peker nettopp på dette skillet, og oppfatter derfor den formelle kontakten som mer betydningsfull.

(Nordby 1994:24). Da er det plutselig fagministeren som fremstår som den reelle motpart.

Et annet trekk som er verd å bemerke er at den uformelle settingen per definisjon ikke forsørger formelle spilleregler. Spørsmålet blir således om vi kan spore uformelle normer eller regler som styrer atferd og betinger mulighet for innflytelse. Først og fremst kan de uformelle foraene forstås som en institusjonalisering av konfliktløsning. Et sentralt institusjonelt trekk er at komplekse handlingsstimuli møtes av standardiserte, nesten intuitive handlemåter (Christensen m.fl. 2004). Det har vokst frem en praksis der det har gått rutine i at de sakene som er kilde til uoverensstemmelse mellom partene så å si alltid behandles i en uformell setting. En begrunnelse for dette ligger i at man i de uformelle foraene møtes som likeverdige parter, hvor man ikke behøver å beskjeftige seg med omgivelsenes forventninger og krav om å fylle bestemte roller. Fravær av prestisjebehov øker muligheten for innflytelse i en uformell setting.

Fordi uformelle møtepunkter brukes som konfliktløsningsarenaer er det også relativt forutsigbart hvilke problemer dukker opp i disse kontaktformene. Problemene fra formelle kontaktpunkter flyttes således over i en uformell setting. Løsningsalternativene speiles også i den formelle overlegningen. Man kan ikke snakke om en fri flyt av problemer og løsninger som ofte kjennetegner organiseringen av forholdet mellom stat og organisasjoner, der de uformelle kontaktene har en fremtredende plass. Uformell myndighetskontakt, slik den fremstår i denne relasjonen, skiller seg dermed også fra den typiske lobbyvirksomhet.

Formen på deltakelsen i de uformelle foraene kan best beskrives med et forhandlingsorganisatorisk vokabular. For det første har vi sett at vi ikke står overfor noen enhetlig beslutningstaker, snarere er det flere aktører med motstridende interesser, der tautrekking og sondering er viktige stikkord for beslutningsatferden. Målet for begge parter er kompromiss. Nordby (1994) fremhever at de korporative ordningene på en særegen måte fremmer kompromiss, ved at deltakerne avgir en uttalelse, kommer med ett råd eller fatter et vedtak. Den samme føringen ligger på den uformelle kontakten. Man søker her å styrke muligheten for eller simplificere arbeidet med å nå kompromiss i de formelle foraene. En viktig norm i denne

sammenheng blir profesjonalitet. I dette legges at man er løsningsorientert. De aktørene i beslutningsprosessen som ikke legger den egenskapen for dagen blir således betraktete som uprofesjonelle og vanskelige.

Representantene for YS-S her en sterk formening om at det ville være tilnærmet umulig å oppnå samme nærhet til staten uten det formelle rammeverket i bunn. Mulighet for innflytelse i uformelle kanaler blir således et produkt av de posisjoner man gjennom historien har ervervet seg. Det ser ut som uformelle normer og praksis på den måten styrker den formelle korporative forhandlingsorganisasjon. Videre legges det, gjennom intervjuene, for dagen en oppfattelse blant informantene om at det eksistere svært tette bånd i statlig sektor. I møtepunktene mellom stat og YS-S har det utviklet seg et gjensidig tillitsforhold. Aktørene har opparbeidet en felles forståelse om å holde ord. I dette ligger det ikke en fullstendig blottstillelse av egne synspunkter eller taktikker, men en oppfatning om at det som faktisk blir sagt er troverdig. Som en forlengelse av tillitsforholdet åpnes det dermed for bindinger og forpliktelse, også i de uformelle foraene. Har en av partene kommet med innrømmelser eller lagt forslag på bordet, vil dette bli stående og danne grunnlag for videre overveininger i en formell beslutningsprosess. Betingelsene for innflytelse på løsningsalternativer, og videre, i utarbeidelsen av faktisk bindende løsninger må på dette grunnlag betraktes som fordelaktige. Dette har vært kilde til gnisninger innad i YS-familien. Man har til tider følt at det har vært en uforholdsmessig stor mulighet til innflytelse. Basert på at organisasjonen har vært opptatt av å vektlegge faglig velfunderte og gjennomtenkte løsninger, har man blitt oppfattet som en viktig bidragsyter i beslutningsprosessen. YS-S mener selv at de har hatt en bedre stilling enn andre interesseorganisasjoner fordi de er en partipolitisk uavhengige og således har vært lettere å inngå kompromiss med, fordi de ikke hadde noen politiske kjepphester å ri.

### **4.3.3 Endringstrekk**

Som vi har sett i diskusjonen rundt endring på tariffområdet, kan vi ikke trekke bastante konklusjoner om endring på bakgrunn av den relativt kort tidsperioden



studien spenner over. Vi snakker derfor om tendenser. Det som er interessant i vår sammenheng er å se om de endringstrekkene vi kan spore i forholdet mellom stat og organisasjon har betydning for muligheten til innflytelse på omstillingsområdet. Det er også i denne sammenheng tre endringstrekk vi skal fokusere på; Stortingets styrkede rolle, økt saksmengde og statens omdefinering av egen rolle.

Ut fra et instrumentelt perspektiv vil omgivelsene ha betydning for organisasjonsstrukturen og på den måten innvirke på faktisk atferd. At Stortinget har styrket sin posisjon skulle således tilsi en økt stortingskontakt blant YS-S representanter. I løpet av den tidsperioden vi konsentrerer oss kan vi ikke spore en substansiell endring i kontaktmønsteret til YS-S. Rommetvedt (2002) fremfører at vi ser en utvikling mot et mer åpent og konkurransepreget samfunn med alliansebygging på tvers av sektorer, der lobbyvirksomhet gis økt betydning. I statlig sektor ser vi imidlertid fortsatt at det eksistere tette bånd mellom stat og organisasjon. At vi ikke ser en endring mot lobbyvirksomhet i omstillingsarbeidet forklares først og fremst ut fra at det i stor utstrekning dreier seg om forvaltningssaker. Således er ikke stortingskontakt middelet for å oppnå innflytelse. Eksklusivitet på bekostning av mindre organisasjoner blir i stedet fremhevet som et særtrekk og gir YS-S en særstilling. Vi snakker om et relativt lukket system med faste deltakere. Tjenestetvistloven og hovedavtalen stiller opp skrankene for deltakelse og retten til medbestemmelse og forhandling.

I løpet av den tidsperioden vi konsentrerer oss om har de allerede etablerte hovedsammenslutningene ikke fått konkurranse fra nye deltakere. Dette generelle endringstrekket synes således å ha liten bæring på YS-S sin mulighet for innflytelse. Intervjuene viser i stedet et omfattende samarbeid Hovedsammenslutningene i mellom. Dette samarbeidet er imidlertid ikke formalisert på samme måte som i tarifforhandlingene, men kan allikevel være med på å styrke betingelsene for å påvirke.

Det neste endringstrekket er økt saksmengde. Et økende antall omstillingssaker kan resultere i et økt behov for delegasjon og ekspertise. Fordi omstillingssaker har selektiv eller spesiell trekk kan man også anta at økt saksmengde øker legitimeringsbehovet. Informantene opplyser at staten ofte bruker dem i

konsultasjonsøyemed via uformelle kanaler. Sett fra et forhandlingsorganisatorisk ståsted kan således organisasjonen styrke sin posisjon og dermed også muligheten til å påvirke.

Også i forhold til omstilling, er det statens omdefinering av egen rolle som synes å ha størst innvirkning på betingelsene for å påvirke. Det er først rundt årtusenskiftet at dette trekket synes å gjøre seg gjeldende. Således kommer denne tendensen klarere frem på omstillingsområdet, fordi de sakene vi har undersøkt strekker seg frem til 2002. Fra å ha et omfattende samarbeid har det endret seg i form av mindre informasjon, begrensninger i deltakelse og kortere tidsfrister. I et hierarkisk perspektiv kan dette tolkes som om staten strammer inn rammene for deltakelse for å øke sitt styringspotensial. Dette resulterer i at betingelsen for innflytelse begrenses. Dermed forventer vi å se endret atferd. Vi ser imidlertid ikke samme allianse mellom hovedsammenslutningene som på tariffområdet for å stagge denne utviklingen. Dette kan forklares ved at det i de fleste sakene ikke eksisterer noe reelle beslutningsmuligheter og at man derfor heller ikke ser nytten av økt forhandlingsstyrke. Vi observerer heller ikke en økt bruk av pressmidler. Dataene viser at organisasjonen ikke ønsker å tre ut av samarbeidet de formelle strukturene representerer. En felles kultur, tilnærmingmåter, normer og verdier gjør at selv om betingelsene for innflytelse ikke er de beste, er det likevel større kostnader forbundet med å bryte helt ut. De er garantert informasjon og mulighet til å influere i kjente og oversiktlige omgivelser. Organisasjonens tidligere veivalg og historie styrker også tilknytningen til de eksisterende kontaktformene.

## 4.4 Omstilling og tariff sett i sammenheng

### 4.4.1 Variasjoner i betingelsene for innflytelse

Det innsamlede datamaterialet avdekker ikke bare at det eksisterer et skille mellom de to saksområdene, men også at vi kan se skilnader mellom de ulike kontaktformene innad i det enkelte saksområdet. Mens tariffforhandlingene og arbeidsgruppene kan

---

sies å ha flest forhandlingsorganisatoriske trekk, sees flere hierarkiske trekk ved de permanente utvalgene. På tariffområdet generelt er arbeidet organisasjonene driver, preget av forhandling. Vi står overfor en interesseavveining mellom likeverdige parter som må komme frem til enighet for å oppnå en løsning. Begge parter er således avhengig av den andre for å fatte en beslutning. I arbeidet med omstilling er dette forholdet annerledes. Staten er i mange tilfeller strengt tatt ikke avhengig av YS-S for å få gjennomført en omstilling. Det vil høyst sannsynlig gjøre det mer komplisert å gjennomføre en omstilling uten YS-S, men det er fullt gjennomførbart. Dette understrekes også ved at man har hatt kontroversielle omstillinger der organisasjonen ikke er blitt informert. På omstillingsområdet ser vi klarer enn på tariffområdet at staten kniper inn på de innrømmelser de tidligere har gitt organisasjonen. Det blir oppfattet at de velger å tolke avtaleverket som gir YS-S deltakelsesrettigheter og på strengest mulig måte. Dette er også en tendens som de enkelte medlemsforbundene gir uttrykk for til YS-S sentralt. Mens innskjerpelsen på tariffområdet gir seg uttrykk i et høynet konfliktnivå og mindre velvilje til uformell kontakt, ser vi i omstillingsarbeidet at YS-S gis mindre mulighet til å være med tidlig i beslutningsprosessen, de blir i større grad informert enn konsultert og det blir stadig kortere tidsfrister til å forberede saker som skal diskuteres i samarbeidsfora. Alt i alt ser det ut som at staten ønsker å styrke sin styringsrett og snevre inn den korporative kanal.

## 5. Avslutning

### 5.1 Oppsummering og konklusjon

#### 5.1.1 Oppsummering

Denne oppgaven har søkt å belyse hvilke muligheter for medvirkning YS-S har når beslutninger fattes i det norske sentrale administrative politiske system. Dette har vært undersøkt i forhold til to viktige saksområder i organisasjonens arbeid; omstilling og tariff. Jeg har benyttet et organisasjonsteoretisk rammeverk, med forankring i statsvitenskapen. Redskapet i analysen har vært to instrumentelle og et institusjonelt perspektiv. Målet var ikke å bruke disse tilnærmingsmåtene som konkurrerende tolkningsrammer, men som utfyllende forklaringsfaktorer. Analysen har vist at alle tre perspektivene kan belyse sentrale empiriske funn. Bare unntaksvis kan organisasjoners virkemåte forstås som et resultat av bare instrumentelle prosesser, eller uformelle normer (Christensen 2004:182).

Fokus for oppgaven har vært beslutningsprosessen. Jeg har tatt utgangspunkt i Egebergs modell om beslutningsprosessen som et møtested for de fire strømmene; beslutningsmuligheter, deltakerer, problemer og løsninger. Ved å se hvordan disse strømmene er koblet sammen innenfor ulike rammer for kontakt og i lys av de ulike perspektivene, har vi søkt å belyse YS-S sine betingelser for innflytelse og påvirkning i beslutningsprosessen.

Formen på organiseringen av forholdet mellom interesseorganisasjon og stat, som utgjør rammen rundt beslutningsprosessen, kan beskrives som korporativ. Analysen har videre vist at de korporative strukturene kan forstås på tre måter; som et styringsverktøy, der staten sitter med de sterkeste formelle styringsmidlene og treffer beslutninger på vegne av kollektivet; som en arena for samhandling gjennom interesseavveining, forhandling og kompromiss; og som et stabilt rammeverk som skaper oversiktlige og kjente omgivelser for medvirkning. Disse kan imidlertid ikke

forstås som rene typer, men opptrer i en kombinasjon. I tillegg utgjør uformelle kontakter en viktig ramme for prosessen. Uformelle kontakter har vanligvis blitt beskrevet ut fra et pluralistisk begrepsapparat der bindingsgrad har vært en avgjørende faktor (Nordby 2000). Analysen har imidlertid vist at de uformelle kontaktene ikke kan løsrives fra den formelle struktur og således befinner seg i en mellomposisjon mellom en korporativ og pluralistisk forståelse. Vi ser at formell representasjon åpner veien for andre, og kanskje viktigere, kontaktformer av mer uformell art (Moren 1974). De uformelle møtepunktene er med på å utvide antallet berøringspunkter mellom stat og organisasjon, og således også antallet medvirkningsmuligheter, innenfor den korporative kanal.

Basert på de innsamlede dataene har vi vanskelig for å si noe om det norske politiske system som helhet kan beskrives som segmentert. Det blir således også vanskelig å definere vårt politikkområde som et segment. Analysen viser imidlertid at vi befinner oss innenfor en relativt lukket struktur som beskriver legitime deltakere, hvilke verdier, problemer situasjonsoppfatninger som oppfattes som sentrale og hvilken type kunnskap som betraktes som ekspertise. Vi finner konkrete spilleregler og rutiner for problem- og konfliktløsning. Deltakelsen til de ulike aktørene kan beskrives ut fra plikt, tradisjon og rutine. Disse strukturene danner et oversiktlig system med minimal konkurranse, der en rekke aktører kan holdes utenfor. En endring i disse strukturene vil lede til forskyvninger i makt- og innflytelsesgrunnlag og sørger på denne måten for at de etablerte strukturene får en sterk posisjon. For de aktørene som innehar en formell posisjon i statlig sektor, tegner det seg imidlertid en flatere og åpnere struktur innenfor disse rammene.

Undersøkelsen har vist at trekk ved sammenkoblingen av strømmene i beslutningsprosessen innenfor de ulike organiseringsformene gir ulike betingelser for innflytelse. For det første har analysen anskueliggjort at strukturene rundt de formelle kontaktformene betyr en mulighet for staten til å legge føringer på YS-S sin medvirkning. Det betyr at selv om YS-S har en utbredt mulighet for medvirkning gjennom omfattende deltakelse, så har deltakelsens form imidlertid betydning for betingelsene for innflytelse. Hvilken form deltakelsen skal ha, er stor utstrekning styrt av staten. Dette gjelder særlig utvalgsordningen der staten kontrollerer opprettelse og

nedleggelse av utvalg i tillegg til at de utformer mandat. Kontroll med deltakelsens form gjelder også til en viss grad i tariffforhandlingene fordi staten gis kontroll med strukturen rundt forhandlingene i kraft av rollen både som lovutreder og lovgiver og dermed kan legge føringer på medvirkningsmulighetene. Analysen viser således at vi kan betrakte deltakelse som gradsinndelt der deltakelse i form av å kun motta informasjon kan beskrives som den mest begrensede formen, mens deltakelse i form av overlegninger knyttet til problemer og løsninger i en reell beslutningssituasjon kan forstås som den mest omfattende deltakelsesformen. Deltakelse som ”informasjonsmottaker” kan tolkes i et hierarkisk lys, der organisasjonen er underordnet staten og gis liten mulighet for innflytelse, mens deltakelse som ”samarbeidspartner” kan tolkes i et forhandlingsperspektiv, hvor det skapes en bedre grobunn for innflytelse. Analysen har vist at det i tillegg finnes en rekke mellomposisjoner mellom de to ytterpunktene, der deltakelsen kan beskrives som mer eller mindre hierarkisk eller mer eller mindre forhandlingsorganisatorisk.

For det andre har vi belyst at medvirkning tilknyttet problemdefinering også skaper muligheter for innflytelse i beslutningsprosessen. Definering av problemer er en kompleks prosess, og ser ut til å være den siden ved beslutningsprosessen som gir minst rom for innflytelse. Dette er trekket fremstår som relativt likt for alle de formelle møtepunktene. Det betyr ikke at det ikke eksisterer en mulighet for å medvirke. YS-S oppfatter at de har adgang til denne prosessen. Således forstrekes forståelsen av medvirkning i et forhandlingsperspektiv. Men et viktig poeng er at muligheten til å influere i liten grad benyttes. I den grad organisasjonen influerer dagsordenbygging kan det knyttes til formuleringen av konkrete krav i tariffforhandlingene. Befatningen med dagsordenbygging, ser videre ut til å foregå innenfor allerede veldefinerte rammer. Slik fremstår denne innflytelsesmuligheten ikke som ubetinget. Innflytelsesmulighetene synes i stedet først og fremst til å være knyttet til å påvirke og å tilpasse valget av løsninger på problemer som oftest er stilt av andre og som sjelden fjernes fra dagsorden (Egeberg 1981).

For det tredje er det få av møtepunktene som eksisterer mellom staten og YS-S som representerer formelle beslutningsmuligheter. Det er tariffforhandlingene, og de konkrete omstillingsavtalene, som innebærer mulighet til å medvirke når et vedtak

treffes. Fordi medvirkning sjelden foregår i situasjoner der vedtak fattes, har YS-S heller ingen garanti for at medvirkning knyttet til problemdefinering og utforming av løsninger har reell innvirkning på den endelige beslutningen. Mangelen på beslutningsmuligheter gjør at medvirkningen kan forstås i et hierarkisk lys der staten opptrer alene og således styrer ved å treffe beslutninger på vegne av fellesskapet.

Kontaktformene har også kulturelle trekk som innvirker på medvirkningen. De ulike kontaktformene representerer en relativt regelstyrt og rutinisert atferd som gir muligheter for innflytelse gjennom å skape oversikt, stabilitet. Videre ser vi at muligheter for innflytelse skapes gjennom en konsensuskultur der profesjonalitet, målt i form av evne til konfliktforebygging og løsningsorientering, tiltrettelegger for kompromiss. Analysen viser at vi står over for en institusjon som virker relativt robust mot de endringene vi ser i samfunnet generelt og som således sikrer YS-S fortsatt medvirkning vis av vis staten.

Den uformelle forvaltningskontakten følger de langs de samme linjene som den formelle. De uformelle kontaktene er med på å forsterke forståelsen av medvirkning i et forhandlingsperspektiv. De uformelle møtepunktene skaper betingelser for innflytelse gjennom interesseavveininger og forhandling, med mulighet for partene til å inngå bindende muntlige avtaler. I tillegg har analysen vist at de uformelle kontaktene representerer arena for alliansebygging mellom hovedsammenslutningene. Vi ser at YS-S har styrket sin forhandlingsposisjon vis av vis staten og således økt innflytelsesmulighetene. Vi ser videre at de uformelle kontaktene representerer en institusjonalisering av konfliktløsning. Komplekse handlingsstimuli møtes av intuitive handlemåter ved at partene så og si alltid møtes til uformelle overlegninger i forbindelse med konfliktspørsmål. Det er imidlertid den uformelle departementskontakten som betraktes som avgjørende for innflytelse. Stortingskontakten har verken samme intensitet eller bredde og er preget av konkurranse både med tanke på deltakelse og i forhold til problemer og løsninger og frembringer således dårligere betingelser for innflytelse.

Det synes å eksistere en viss ulikhet i betingelsene for innflytelse mellom de to saksområdene. Vi synes å se flere hierarkiske trekk ved av organiseringen av forholdet mellom stat og organisasjon på omstillingsområdet enn på tariffområdet.

Dette har sammenheng både med at strukturene rundt tarifforhandlingen legger føringer på medvirkningen i utvalgsordningen slik ta den preges av interesseavveining, forhandling og kompromiss, men også at omstillingssaker ofte er rene forvaltningsavgjørelser der behovet for legitimitet er lite, og der staten som enhetlig beslutningstaker treffer kollektive beslutninger.

Undersøkelsen indikerer at generelle samfunnsendringer ikke synes å ha hatt særlig bæring på forholdet mellom stat og organisasjon i statlig sektor. I den tidsperioden vi har konsentrert oss om ser vi verken økt konkurranse eller åpne strukturer. Vi ser imidlertid en gryende tendens til at staten ser med nye øyne på sin egen rolle og prøver å styrke sin styringskapasitet på bekostning av de innrømmelser som er gitt tidligere. Dette kommer til uttrykk gjennom et økt konfliktnivå på tariffområdet, mens gis form av begrenset deltakelse og på omstillingsområdet Denne tendensen synes imidlertid ikke å skape insentiver til å tre ut av de etablerte ordningene. I stedet ser det ut som om YS-S søker å styrke sin posisjon innad i den etablerte strukturen ved å intensivere samarbeidet med de andre hovedsammenslutningene.

### **5.1.2 Konklusjon**

Summen av alle berøringspunktene mellom stat og organisasjon, viser oss at YS-S har en veletablert plass i det politisk administrative system. De deltar innenfor et betydelig nettverk av formelle og uformelle kontakter og forbindelser. Den formelle posisjonen YS-S har i dag, utstyres dem med en deltakelsesrett. Posisjonen har fått form gjennom tidligere forhandling, interesseavveininger og kompromiss. Vi ser at organisering av forholdet mellom stat og organisasjon som sammenkobling av deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter er drevet frem eller rettferdiggjort av interesser, kompetanse og gjensidighet (Egeberg 1981). Det betyr at organisasjonen har ervervet seg en posisjon vis av vis staten, en posisjon som kan tolkes som en inngripen i den statlige styringsmakten.

De uformelle møtepunktene representerer en betydelig kanal for innflytelse. I de uformelle foraene blir partene mer jevnbyrdige ved at staten ikke kan bruke



formell struktur for å styre atferd. Her kan partene møtes uten at omgivelsenes forventninger til roller og prestisje legger føringer på dialogen. Innad i nettverket ser vi omrisset av en organisasjonskultur som rommer en gjensidig forståelse av fremgangsmåter, roller og prosedyrer som skaper stabilitet, oversikt og manøvrerbarhet for organisasjonen.

Som et hele ser vi at mulighetene for medvirkning forklares best som en mellomposisjon mellom et hierarkisk og et forhandlingsperspektiv, der staten styrer, men vi likevel ser en omfattende deltakelse preget av representasjon, konsultasjon, forhandling og forhandlingsrett, overlegning og utredningsvirksomhet. Begge perspektivene synes å skape muligheter for medvirkning i beslutningsprosessen, men hierarkiske trekk ved organiseringen synes å gi medvirkningen et mer begrenset preg, mens forhandlingstrekk skaper en mer omfattende medvirkningsmulighet. De kulturelle aspektene synes å fremme innflytelsesmuligheter ved å representere en relativ stabilitet der uformelle normer gir medvirkningen preg av å være reglestyrt og rutinisert, noe som igjen skaper oversikt og manøvrerbarhet. Således kan man si at de kulturelle trekkene til en viss grad reduserer de begrensningene i innflytelse noen av de hierarkiske trekkene nærer, men det forsterker de aspektene ved forhandlingsperspektivet som stimulerer til innflytelse. Uformelle atferdsnormer synes å sammenfalle med den formelle strukturen som tilrettelegger for kompromiss.

Studien har vist at beslutningsatferd kan knyttes til mer enn det å treffe formelle vedtak. Det dreier seg også om å ta initiativ til deltakelse og å klargjøre problemer og løsningsalternativer (Egeberg 1989:16). Analysen har vist at YS-S sin medvirkning er knyttet til alle disse aspektene ved beslutningsprosessen. Det synes imidlertid å være ulike grader av innflytelse knyttet opp mot de ulike bestanddelene. Vi ser også at det er en rekke muligheter som åpner for innflytelse som ligger der mer eller mindre ubrukt. En tolkning er at de kan betraktes som overflødige i den forstand at behovet blir dekket via andre veier, eller at det er strukturen som tilrettelegger for en stram arbeidsdeling. Det kan også sees i et institusjonelt lys der uformelle regler styrer rolleforståelsen.

Hvilke teoretiske implikasjoner har så funnene som er gjort i tilknytning til studien? Studien viser at det etablerte begrepsapparatet treffer godt i beskrivelsen av

forholdet mellom YS-S og staten. Innenfor den tidsepoken vi har studert ser vi at korporatismebegrepet er treffende når kontaktformene skal beskrives. Selv om studien ikke gir grunnlag for å vurdere om det norske politiske system som helhet er segmentert, ser vi omrisset av statlig sektor som en lukket struktur med tette bånd til staten, der deltakere uten en formell posisjon, ikke kan tre inn.

Avslutningsvis må det imidlertid fremheves at denne studien kun har forsøkt å kaste lys over en enkelt organisasjons muligheter for innflytelse. Dette innebærer for det første at det er organisasjonens egne oppfatninger om forholdet til staten som er lagt til grunn. For det andre er det et relativt lite antall informanter som er intervjuet og vi må derfor ta forbehold om at bildet kan fortegne seg annerledes med andre og/eller flere intervjuobjekter. Kanskje særlig fordi informantene gir inntrykk av at muligheten for innflytelse er personavhengig, men også fordi vi sporer variasjoner i medvirkningsformene innenfor de ulike saksområdene. Det betyr at bildet vil kunne nyanseres ytterligere dersom flere saksområder ble trukket inn. Således gir studien oss kun en indikasjon med hensyn til YS-S sine muligheter for medvirkning. Videre er det ikke gitt at verken staten eller de andre hovedsammenslutningene har den samme oppfatningen om betingelser for innflytelse som YS-S. Vi kan heller ikke si noe om innflytelses retning, men må ta høyde for at staten influerer YS-S, i samme grad som organisasjonen påvirker staten. For å kunne si noe om den faktiske innflytelsen må man således inkludere flere aktører i undersøkelsen.

Organisasjonens innspill i beslutningsprosessen har også betydning for politikken innhold. I denne sammenheng har vi kun konsentrert oss om prosessaspektet ved medvirkningen. For videre studier ville det derfor kunne være interessant å vurdere effekten av YS-S sin medvirkning i beslutningsprosessen.

## Kildeliste

- Allison, G.T. (1969): Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review*, vol. LXIII, nr.3:689-718
- Arbeid og Administrasjonsdepartementet (2001): *Mal for omstillingsavtale* av 4. juni 2001.
- Andersen, I. (1990): "Valg av forskningsdesign", Andersen, I (red): *Valg af organisasjonssociologiske metoder. Et kombinasjonsperspektiv*. København: Samfunnslitteratur
- Berg, B.L. (2004): *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. 5utg. Boston: Pearson
- Borum, F. (1990): "Om valg af organisations-sociologisk metode": Andersen, I. (red) *Valg af organisasjonssociologiske metoder. Et kombinasjonsperspektiv*. København: Samfunnslitteratur
- Brautaset, T. O. (1973): *Industrien og organisasjonene: en studie av industriorganisasjonene og deres kontakter med offentlig myndigheter*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Brunsson, N. og Olsen, J.P. (1990): "Kan organisasjonsformer veljas?": Brunsson, N. og Olsen, J.P.: *Makten at reformera*. Stockholm: Carlsson Bokforlag
- Christensen, T., Lægreid, P, Røvik, K. A og Roness, P. G (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. og Røvik, K. A. (1999): Kap. 8 "The Ambiguity of Appropriateness", Egeberg, M. og Lægreid, P. (red) *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. og Lægreid, P. (1998)"Administrative Reform Policy: The Case of Norway." *International Review of Administrative Science*, 64:457-475
- Christensen, T. og Egeberg, M. (1997): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Christensen, T. og Lægreid, P. (1997):"Sentralforvaltning og offentlig politikk". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* nr 3 1997:279.298.
- Christensen, T.(1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet: reorganisering i den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: Tano
- Christensen, T. (1983): *Organisasjonslederskap i endring: Norges Lærerlag/Norsk Lærerlag 1946-79*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T.(1980): "Administrativ fordeling og politisk styring" *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Bind 21:337-354
- Christensen, T. og Egeberg, M. (1979):"Organized Group-Government Relations in Norway: On the Structured Selection of Participants, Problems, Solutions and Choice Opportunities." *Scandinavian Political Studies* 2(NS):239-259
- Christiansen, P. M. og Rommetvedt, H. (1999):"From Corporatism to lobbyism? Parliaments, Executives and Organized interests in Denmark and Norway." *Scandinavian Political Studies* 22(3): 195-220
- Egeberg, M., Olsen, J.P. og Sætnen, H.(1988): "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat", Olsen, J.P.(1988): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget
- Egeberg, M. (red.) (1989): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano

- Egeberg, M. (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum - Norli
- Egeberg, M. (1981): *Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Egeberg, M., Olsen, J.P. og Sætren, H. (1978): "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat", kap. 2 i Olsen, J.P. (red.) *Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget
- Fennefoss, A. og Høgsnes, G. (2003): "Arbeidsliv, lønn og forhandlinger" i Frønes, I. og Kjølørød, L. (red.): *Det norske samfunn*. 4. utg. Oslo: Gyldendal
- Fog, J. (1996): "Begrundelsernes koreografi: om kvalitativ ikke-statisk representativitet i Holter, H og Kalleberg, R. (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget
- Grønmo, S. (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen": Holter, H og Kalleberg, R. (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hallenstvedt, A. og Trollvik, J. (red.) (1993): *Norske organisasjoner*. Oslo: Fabritius
- Helland, L. (2000): *Grenser for segmentering? : modellresonnementer og empiri*. Rapportserien / Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 ; nr 14, april 2000. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, 2000.
- Hellevik, O. (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget: Oslo
- Hundvin, B. (1994): *Det valgte lederskap - også for kvinner: En studie av Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Hovedoppgave.
- Kjellberg, F. og Reitan, M. (1995): *Studiet av offentlig politikk. En innføring*. Oslo: Tano
- Krasner, S. D. (1988): "Sovereignty. An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, 21:66-94. Sage Publications Ltd.
- Kvavik, R. B. (1976): *Interest groups in Norwegian politics*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lie, A. (2004): *Politidirektoratet. En studie av fristilling og reorganisering i den sentrale politiledelsen i Norge*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Lipset, M.S. (red) (1979): *The Third century: America as a post-industrial society*. Stanford: Hoover Institution Press
- Lunder, J.K. (2002): *Sentralisering og fristilling. Et resultat av instrumentelle eller institusjonelle faktorer. En reorganisering av sykehusreformen 2000-2001*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap. Hovedoppgave.
- March, J.G. og Olsen, J. P. (1996): "Institutional Perspectives on Political Institutions", *Governance* vol. 9:247-264 (3) July.
- March, J.G og Olsen, J.P (1983): "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization tells about Political Life." *American Political Science Review*, nr.77:281-296
- March, J.G. og Olsen, J. P. (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget
- Mordal, T.L. (2000): *Som man spør får man svar. Arbeid med survey- opplegg*. Oslo: Universitetsforlaget
- Moren, J., Hallenstvedt, A. og Christensen, T (1976) (red): *Norske organisasjoner* 3. rev. Oslo: Tanum - Norli

- Moren, J. (1974): *Den kollegiale forvaltning. Råd og utvalg i sentraladministrasjonen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mortensen, R. (1993): *Formell struktur et styringsverktøy- Et case-studie av en reorganisering i Samferdselsdepartementet..* Oslo: Universitetet i Oslo. Institutt for Statsvitenskap. Hovedoppgave
- Nordby, T. (2000): *I politikkenes sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2000*. Oslo: Universitetsforlaget
- Nordby, T. (1999): *Samvirket mellom organisasjoner og stat: Norge: et posisjonspapir for Makt- og demokratiutredningen*. Rapportserien i Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 nr. 4, april 1999 Oslo: Rapportserien i Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, 1999
- Nordby, T. (1996): "Hvem styrer hvem? Statlige utvalg som maktorganer." *Nytt Norsk Tidsskrift* nr 3/4 (Bd.13)
- Nordby, T. (1994): *Korporatisme på norsk 1920-1990*. Oslo: Universitetsforlaget
- NOU (2003:19): *Makt og Demokrati*. Sluttrapport fra Makt og demokratiutredningen
- Olsen, J. P. (1988): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsen, J. P. (1983): *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State: the Case of Norway*. Bergen: Universitetsforlaget
- Olsen, J. P. (1978): Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet. Bergen: Universitetsforlaget
- Peters, G.B. (1999): *Institutional Theory in Political Science. The "new institutionalism"*. London: Continuum
- Rommetvedt, H.(2002): *Politikkens allmenngjøring og den ny- pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget
- Roness, P.G. (1997): *Organisasjonsendringer. Teorier og strategier for studier av endringsprosesser*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rubin, H. J og Rubin I.S. (1995): *Qualitative interviewing: the art of hearing data*. Thousand Oaks: Sage
- Scott, W.R. (1998): *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. 4th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall
- Scott, W.R. (2001): *Institutions and Organizations*. 2. utg. Thousand Oaks: Sage
- Selznick, P. (1957): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Wilson, J.Q. (1973): *Political organization*. New York: Basic Books Inc
- Wærness, M. (1990): "Treårsbudgetering som rationalisering", Brunsson, N. og Olsen, J.P. (red.): *Makten at reformera*. Stockholm: Carlssons
- Yin, R.K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. 2nd ed. London: Sage. Applied Social Research Methods Series, vol. 5
- Østerud, Ø, Goldmann, K. og Pedersen, M. N (red) (1997): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget

### **Internettkilder:**

Personalpolitikk ved omstillingsprosesser (2005, mai 25) (online). URL: [http://odin.dep.no/mod/norsk/tema/lonns\\_personalpolitikk/omstilling/002031-990069/hov003-bn.html](http://odin.dep.no/mod/norsk/tema/lonns_personalpolitikk/omstilling/002031-990069/hov003-bn.html)

(2005, februar 15)(online) URL: [www.ys.no](http://www.ys.no)

Medlemer i arbeidsgivar- og arbeidstakarorganisasjonar, 2004 (2005, juni 6)(online). URL: <http://www.ssb.no/emner/07/02/10/arborg/>

### **Arkivmateriale:**

YS-S Årsberetning fra 1993-1995

YS-S Årsberetning fra 1996-1998

YS-S Årsberetning fra 1999-2002

**Fra tariffoppgjøret i 1994:**

Brev av 07.09.93 til AD, gjenpart til Kartellet, AF og NL.

Brev av 26.01.94 til AD

Brev av 28.01.94 fra AD

Brev av 10.02.94 fra AD om forhandlingsstart

Brev 23.03.94 Brev til AD

Brev 28.04.94 Reaksjon på statens krav.

Protokoll av 08.06.94 Protokoll fra AD

Protokoll av 08.06.94 Protokoll

Protokoll av 08.06.94 Protokoll

Brev av 10.06.94 til AD

Brev av 20.06.94 fra AD

Protokoll 09.11.94 fra AD

**Tariffoppgjøret i 1998:**

Brev 16.03.98: fra AAD til hovedsammenslutningen.

Rapport av 31.03.98: fra statistikk og beregningsutvalget.

Brev av 24.04.98: til AAD fra YS Stat.

Brev av 30.04.98: til AAD fra YS Stat

Brev av 30.04.98: til Riksmeklingsmannen.

Protokoll av 04.05.98

Brev av 04.05.98: fra Riksmeglingsmannen om innkalling til mekling.

Brev av 12.05.98: til AAD.

Brev av 20.05.98: til Riksmeklingsmannen

Brev av 22.05.98: Møte om prinsipielle spørsmål vedrørende den varslede streiken.

**Tariffoppgjøret 2000:**

Brev av 20.01.00 til AAD.

Brev av 13.03.00 fra AAD

Brev av 10.04.00 til AAD:

29.05.00 Protokoll. Fra Riksmeklingsmannens møtebok.

Brev av 04.08.00 fra AAD til hovedsammenslutningene/NL.

Brev av 30.08.00 fra Uavhengige Fagforeningers Landsforbund (UFF).

**Omstilling 1993:**

Brev av 04.01.93 til Finansdepartementet

Brev av 16.03.93 fra AD

Brev av 28.01.93 fra AD til Kartellet, AF, YS-S og Lærerlaget.

Brev av 19.07.93 fra Statskonsult.

**Omstilling 1997:**

Brev av 06.06.97: Brev til PSD

Drøftingsmøte 06.06.97: mellom Hovedsammenslutningene og Norsk Lærerlag og AGA

Notat av 10.06.97: til YS-S omstillingsutvalg fra YS-S

Notat av 11.07.97: til PSD

Brev av 06.08.97: til PSD

Brev av 18.08.97: fra PSD til YS-S.

**Omstilling 2000-02:**

Brev av 17.08. 00: fra AAD til hovedsammenslutningene og NL.

**Informanter:**

Ingunn Bråten, rådgiver i YS-S

Arvid Skåren, tidligere 2.nestleder i YS-S

Egil Eriksen, tidligere rådgiver i YS-S

Arvid Tønnesen, tidligere rådgiver i YS-S

Erling Petter Roalsvig, tidligere leder av YS-S

Bente Rydland, tidligere rådgiver i YS-S